

WIRTSCHAFT UND AUSSENPOLITIK

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
als Faktor im außenpolitischen Entscheidungsprozeß
der Bundesrepublik Deutschland

von

Roland Raithel

aus Helmbrechts

Duss. Erlangen

1984 #400

WIRTSCHAFT UND AUSSENPOLITIK

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
als Faktor im außenpolitischen Entscheidungsprozeß
der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural - Dissertation

in der Philosophischen Fakultät I
(Philosophie, Geschichte und Sozialwissenschaften)
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen - Nürnberg

vorgelegt von
Roland Raithel
aus Helmbrechts

Tag der mündlichen Prüfung: 27. 7. 1984

Dekan:	Universitätsprofessor Dr. Wolfgang Sünkel
Referent:	Universitätsprofessor Dr. Friedrich von Krosigk
Koreferent:	Universitätsprofessor Dr. Jürgen Gebhardt

Vorwort.

Die vorliegende Untersuchung hätte nicht durchgeführt werden können ohne die ideelle und materielle Unterstützung der HANS-BÖCKLER-STIFTUNG des DGB (besonders erwähnt seien hier Frau Professor Dr.Dr. Marika Geldmacher von Mallinckrodt und Siegfried Leittretter), ohne das freundliche Entgegenkommen beim Bundesverband der Deutschen Industrie (hier besonders Frau von Mäßenhausen und Heinz Tembrink), und ohne die verständnisvolle Hilfe des Bundeswirtschaftsministeriums (besonders Wedige von Dewitz). Ihnen allen sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt.

Professor Jürgen Gebhardt kommt das Verdienst zu, mich mit seinen sachkundigen Seminaren und Vorlesungen angeregt zu haben, zu diesem Themenbereich zu arbeiten. Zu besonderem Dank verpflichtet aber bin ich selbstverständlich meinem Doktorvater Professor Dr. Friedrich von Krosigk, der mit Rat und Kritik immer geduldig zur Seite stand und darüber hinaus Gelegenheit gab, meine Thesen in einem größeren Studentenkreis zur Diskussion zu stellen.

Das menschliche und fachliche Vorbild beider Professoren war für mich Ansporn und Halt.

Danken möchte ich auch meinen Eltern, Großeltern und Freunden, die mit Rat und Tat zum Gelingen dieser Studie beitrugen.

Inhaltsverzeichnis:

Vorwort

1.	Theorien zu Außenpolitik, Wirtschaft, Staat und Verbänden	7
1.1.	Einleitende Gedanken zum Gang der Außenpolitikforschung und zum Erkenntnisinteresse	8
1.2.	Die soziologische Verbindung von System- und Handlungstheorie bei Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns	22
1.3.	Ein theoretisches Modell zur Außenpolitikforschung	31
1.4.	Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik	48
1.5.	Die Verbände im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung	54
1.6.	Zusammenfassender Begriff der Außenpolitik und Methodisches	62
2.	Geschichtliche, strukturelle und organisatorische Grundlagen des Verbandshandelns auf nationaler und internationaler Ebene	69
2.1.	Die historische Dimension der Entwicklung und Arbeit des BDI	70
2.1.1.	Die allgemeine Entwicklung bis 1945	70
2.1.2.	Die Restauration nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches	77
2.1.3.	Die außenpolitische Arbeit des BDI in der jungen Republik 1949-1970	80
2.2.	Wirtschaftsstrukturelle Grunddaten	94
2.3.	Der BDI - Anatomie einer Organisation	99
2.4.	Der BDI und die wichtigsten Akteure im nationalen Wirtschaftssystem	115
2.4.1.	Das Verhältnis des Bundesverbandes zu den Fachverbänden	115
2.4.2.	Das Verhältnis des Bundesverbandes zu den anderen Organisationen der Wirtschaft	117
2.4.3.	Das Verhältnis des Bundesverbandes zu multinationalen Konzernen und zu anderen Wirtschaftssubjekten	136
2.5.	Der BDI im nationalen politischen System	139
2.5.1.	Das Beirätssystem bei Bundesregierung und Ministerialverwaltung	141
2.5.2.	Die Vertretung der Industrie bei sonstigen öffentlichen Institutionen	151
2.5.3.	Problembezogene Unterredungen - Konsultationen während der GATT-Verhandlungen zur Tokio-Runde	155
2.5.4.	Das Eingabewesen	168

2.5.5.	Kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referen- tenebene	174
2.5.6.	Verbindungen zum Deutschen Bundestag und anderen Staatsorganen	176
2.6.	Der BDI im internationalen System	182
2.6.1.	Organisatorische Einbindung des BDI bei multi- und internationalen Gremien	182
2.6.2.	Der BDI auf europäischer Ebene	189
2.6.3.	Der BDI als Träger der bundesdeutschen Außen- politik - Delegations-, Empfangs-, Vertrags- und Investitionsdiplomatie	206
2.6.4.	Internationale Wirtschaftskonferenzen	230
3.	Aussagen und Ziele des BDI zur Außenwirtschafts- politik und zur Auswärtigen Kulturpolitik	248
3.1.	Theoretisches zur Zielbestimmung	249
3.2.	Außenwirtschaftspolitik und westliche Industrie- länder	257
3.2.1.	Handelspolitik	257
3.2.2.	Währungspolitik	271
3.3.	Außenwirtschaftspolitik und Dritte Welt	273
3.3.1.	Neue Weltwirtschaftsordnung	273
3.3.2.	Europäische Entwicklungspolitik	278
3.3.3.	Exportförderungsmaßnahmen	283
3.3.4.	Sicherung der Rohstoffversorgung und der Ab- satzmärkte	286
3.3.5.	Direktinvestitionen	289
3.3.6.	Entwicklungshilfe und Verschuldung	298
3.3.7.	Entwicklungspolitik: Verhältnis von Politik und Ökonomie	300
3.4.	Außenwirtschaftspolitik und Ostblock mit China	304
3.4.1.	Politik und Wirtschaft in den Beziehungen zu den Staatshandelsländern	304
3.4.2.	Osthandel	308
3.4.3.	Interzonenhandel bzw. Innerdeutscher Handel	315
4.	Staatliches außenpolitisches Handeln und inter- nationale Politik im Zeichen der Verbände	320
4.1.	Der Verband im internationalen System - theore- tische Konzepte zur transnationalen Politik	321
4.1.1.	Zur transnationalen Politik	321
4.1.2.	Der Verband als 'linkage group'	324
4.2.	Funktionen des Verbandes auf nationaler Ebene für die deutsche Außenpolitik	327
4.2.1.	Wege und Mittel der Einflußnahme	328
4.2.2.	Die mitentscheidende Kompetenz des BDI	330
4.2.3.	Selbständige Entscheidungskompetenz des BDI	332
4.2.4.	Funktionen und Macht des Bundesverbandes in der deutschen Außenpolitik	333

4.3.	Funktionen des Verbandes in den zwischenstaatlichen und transnationalen Beziehungen der internationalen Politik	339
4.3.1.	Die Beziehungen des BDI zu staatlichen Stellen im Ausland	339
4.3.2.	Die Beziehungen des BDI zu gesellschaftlichen Gruppen im Ausland	341
4.3.3.	Der BDI als 'linkage group'	343
4.3.4.	Verbände als Akteure im internationalen System	347
4.4.	Der Bundesverband der Deutschen Industrie und die deutsche Außenpolitik der siebziger Jahre	351
	Abkürzungen	356
	Quellenverzeichnis	358
	Literaturverzeichnis	359
	Abkürzungsverzeichnis zum Literatur- und Quellenverzeichnis	371

1. Theorien zu Außenpolitik, Wirtschaft, Staat und Verbänden.

1.1. Einleitende Gedanken zum Gang der Außenpolitikforschung
zum Erkenntnisinteresse.

Die Außenpolitik von Staaten ist schon seit Jahrzehnten Forschungsgegenstand und wichtiges Thema bei Theorien, die sich sowohl mit dem nationalen wie auch mit dem internationalen System beschäftigen. Um vier Schwerpunkte bewegte sich die Diskussion besonders. Zunächst stand die Primatfrage und damit das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik an (a), dies wurde abgelöst und überlagert von der Klärung und Aufarbeitung der verschiedenen Analyseebenen Innen-, Außen- und Internationale Politik (b). Zum dritten kreisten Theorieansätze um die Träger von Außenpolitik in Konzepten der 'linkage politics' und zur 'transnationalen Politik' (c), sowie viertens zum außenpolitischen Entscheidungsprozeß (d). Aktuelle Theorien zur Außenpolitik berühren alle vier Bereiche, setzen dort allerdings unterschiedliche Schwerpunkte.

"Das Maß der Unabhängigkeit gibt dem Staat die Stellung in der Welt; es legt ihm zugleich die Notwendigkeit auf, alle inneren Verhältnisse zu dem Zwecke einzurichten, sich zu behaupten. Dies ist sein oberstes Gesetz." (1) Bereits 1836 formulierte der deutsche Historiker Leopold von RANKE diese Sätze und prägte damit den Primat der Außenpolitik und den Schwerpunkt der Forschung für über hundert Jahre. Max WEBER führte als bedeutendster Theoretiker diese Tradition fort, bis sie sich schließlich in der 'Realistischen Schule' der amerikanischen Politikwissenschaft der vierziger und fünfziger Jahre niederschlug. Vor allem Hans J. MORGENTHAU (2) betonte die Rolle der Macht im internationalen System, die in der Verfolgung des nationalen Interesses der Außenpolitik größere Durchsetzungskraft verleihen sollte. Mehrung der Macht wurde das Ziel, um sich in der internationalen Umwelt besser durchsetzen zu können.

Nach der traditionellen Imperialismustheorie und den Studien Eckart KEHRs (3) brachte erst die Systemtheorie grundsätzliche Anregungen, die zu einem

(1) L.v.Ranke: Politisches Gespräch. Werke 49/50. Berlin 1887, S.328.

(2) vergl. H.J.Morgenthau: Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. New York 1967⁴.

(3) vergl. E.Kehr: Der Primat der Innenpolitik. Gesammelte Aufsätze zur preußisch-deutschen Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Berlin 1965.

weitreichenden theoretischen Perspektivenwechsel auch in der Außenpolitikforschung führten. Es entstand die Diskussion um einen 'Primat der Innenpolitik'. Außenpolitik wird in dieser Lesart verstanden als Ausdruck innergesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Überspitzt formuliert wird Außenpolitik so zu einer Fortsetzung der Innenpolitik, und zwar als Ergebnis der im Inneren wirkenden gesellschaftlichen Kräfte, und von der Regierung in der Absicht betrieben, bestimmte innenpolitische Ziele zu verwirklichen. Besonders James N. ROSENAU (4) und in Deutschland Ekkehart KRIPPENDORFF (5) untersuchten die gesellschaftlichen Grundlagen der Außenpolitik, ohne jedoch den Staat in seiner Funktion als Träger der Außenpolitik durch andere Gruppen und Organisationen ergänzen oder gar ersetzen zu wollen.

Eng verbunden mit der Primatdiskussion ist die Untersuchung der verschiedenen Analyseebenen. David SINGER (6) betonte die Niveaudifferenz zwischen der nationalen und der internationalen Ebene. Gerhard KIERSCH sammelte endogene wie exogene Determinanten der Außenpolitik (7). Vor allem die internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen trugen zu dieser Entwicklung bei.

In der Folge und neben diesen Arbeiten konzentrierte sich die Forschung auf die Träger der Außenpolitik. Waren diese in nahezu allen früheren Studien staatliche Stellen, so rückten mit den Werken von James N. ROSENAU et al. (8), Karl KAISER (9) und - exemplarisch für andere Untersuchungen, die nicht nur auf der theoretischen Ebene verharren - Friedrich von KROSIGK (10) auch andere Akteure in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit; und dies nicht nur als Determinanten der Außenpolitik sondern als selbständige und wichtige Akteure des internationalen Systems selbst. Auch hier waren es gerade wirtschaftliche Gruppen und Organisationen, die mit ihren grenzüberschreitenden Verbindungen als wichtige Handlungsträger auf die politische Bühne traten.

(4) vergl. J.N. Rosenau (ed.): Of Boundaries and Bridges. A Report on a Conference on the Interdependencies of national and international political Systems. Princeton 1967.

(5) vergl. E.Krippendorff: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzugeben. in: PVS Bd. 4 1963, S.243-265.

(6) vergl. D.Singer: The Level-of-Analysis Problem in International Relations. in: K.Knorr/S.Verba (eds.): The International System. Theoretical Essays. Princeton 1961. S.77 ff.

Allerdings wurde etwa Karl KAISER mit seinem Ansatz der 'Transnationalen Politik' oder auch James N.ROSENAU mit seinen 'linkage politics' der Vorwurf gemacht, die ökonomischen Grundlagen und die dadurch begründeten asymmetrischen Interdependenzen bei ihren eher deskriptiv-analytisch angelegten Ansätzen nicht kritisch genug beleuchtet zu haben. Dieses Defizit der Forschung besteht noch jetzt, da es bisher nicht gelungen ist, eine allgemein anerkannte, umfassende Theorie der Außenpolitik zu entwickeln. Dies wird auf dem bisher begangenen Weg allerdings auch in Zukunft kaum möglich sein. Alle "monokausalen Erklärungsversuche" (KIERSCH) (11) haben dennoch Ansatzpunkte dafür gegeben, welche Schwerpunkte eine solche Theorie setzen müßte. Dennoch kann ein weiter gefaßter theoretischer Rahmen - gerade auch für KAISERS und ROSENAUs Konzepte - hilfreich sein.

Eine allgemeine Theorie der Außenpolitik, die allerdings keinen Universalitätsanspruch an sich stellen könnte, ist wie ich meine in einer allgemeinen Gesellschaftstheorie zu finden, die auch für deren besonderen außenpolitischen Teilbereich gültig sein muß. Diese allgemeine Gesellschaftstheorie ist je nach Forschungsinteresse zu spezifizieren und in Teilbereichen zu testen. In diesem Rahmen können dann auch jene Ansätze ihre fruchtbare Relevanz finden. Ich will deshalb im folgenden theoretischen Unterabschnitt dieses Vorhaben angelehnt an die Gesellschaftstheorie von Jürgen HABERMAS (12) angehen, um damit einen für mich plausiblen Weg anzubieten, auf dem diese erste Forschungslücke geschlossen werden könnte.

Geht man weg von dieser 'metatheoretischen' Ebene und hin zu der theoretischen Erfassung relevanter Felder außenpolitischen Handelns, so zeigen sich auch hier Lücken der bisherigen Forschungsarbeit. Gerade wenn man sich den Grenzbereich zwischen Innen-/Außenpolitik einerseits und inter-

(7) vergl. G.Kiersch: Außenpolitik. in: W.Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen 1980, S.15 ff.

(8) vergl. J.N.Rosenau (ed.): Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems. New York 1969. vergl. auch: J.N.Rosenau (ed.): Domestic Sources of Foreign Policy. 1967.

(9) vergl. K.Kaiser: Transnationale Politik. in: PVS-Sonderheft 1. Opladen 1969. S.80-109.

(10) vergl. F.v.Krosigk: Multinationale Unternehmen und die Krise in Europa. Eine Untersuchung zum ökonomischen Strukturwandel und seinen politischen Folgen im Rahmen des europäischen Regionalismus. Königstein/Is. 1978.

nationaler Politik andererseits ansieht, gibt es dazu kaum empirisch fundierte Studien. Parteien, Bürokratien, Konzerne und auch Verbände wurden zwar, wenn auch in unterschiedlichem Maße, in den letzten Jahren als Determinanten der Außenpolitik untersucht (13), ihr selbständiges Agieren auf der internationalen Bühne aber weitgehend vernachlässigt (14). Erst Erhard FORNDRAN hat in einer bisher konkurrenzlosen kürzeren Abhandlung kürzlich diese Probleme theoretisch zu umreißen versucht (15). Peter WILLETTS (16) blieb in seinem Sammelband vieles schuldig. Er beschränkte sich auf eher marginale Gruppen der internationalen Politik. Die Wirklichkeit hat die Forschungsarbeit, so scheint es, längst überholt. Die zunehmende internationale Verflechtung bei Produktion, Handel, Kommunikation und Umweltproblemen wird gerade von nichtstaatlichen Akteuren getragen und verursacht.

Auf nationaler Ebene und in der Folge der oben genannten theoretischen Linien (a,b,c) rückten dagegen nichtstaatliche Akteure schon eher in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit bundesdeutscher Wissenschaftler. Erst kürzlich untersuchten so Helga HAFTENDORN et al. unter anderem die Rolle der Verwaltung im Prozeß der Außenpolitikformulierung (17). Hermann ADAM nahm sich - wenngleich mit geringerer außenpolitischer Orientierung - die Industrie- und Handelskammern vor (18), Paul ACKERMANN untersuchte den Deutschen Bauernverband (19) und Reinhold ROTH sprach den Parteien wesentliche Bedeutung als Determinante der bundesdeutschen Außenpolitik zu (20).

Die einzige größere Untersuchung zum Einfluß der Verbände - und hier besonders des Bundesverbands der Deutschen Industrie - auf außenpolitische Entscheidungsprozesse stammt von Gerard BRAUNTHAL (21). Walter SIMON untersuchte - allerdings mit recht geringer Relevanz für das außenpolitische Forschungsfeld - die Unternehmerverbände der Bundesrepublik Deutschland insgesamt (22) und Arno BURZIG beleuchtete in Um-

(11) vergl. G.Kiersch, a.a.O.

(12) vergl. J.Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde. Frankfurt/M. 1981.

(13) wenngleich die theoretische Ebene meist über die empirische dominierte.

(14) lediglich Helga HAFTENDORN et al., Werner LINK oder auch Friedrich v.KROSIGK versuchen hier, andere Wege zu gehen und liefern in dieser Hinsicht haltvollere Studien.

(15) vergl. E.Forndran: Interessenvermittlung und internationale Beziehungen. Zur Relevanz

rissen die ostpolitischen Aktivitäten der deutschen Wirtschaft (23). Auch Michael KREILE (24), Gerhard SCHMID (25) und andere streiften bei ihren Feldstudien das außenpolitische Handeln der bundesdeutschen Verbände. Dieter PIEL faßte die Problematik in einem Handbuchartikel zusammen (26) und Hartmut WEISERT arbeitete als erster systematisch über die 'Ausübung von auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen'.

Trotz der scheinbaren Vielfalt der Untersuchungen gibt es aber keine Arbeit, die sich detailliert mit dem außenpolitischen Wirken der bundesdeutschen Verbände auf nationaler wie auf internationaler Ebene auseinandersetzt. Eben dies soll hier in den ersten Schritten für den Bundesverband der deutschen Industrie geleistet werden.

Untersuchungen im Rahmen der Interessengruppenforschung, die auf empirischer Grundlage Bedingungen und Determinanten der Außenpolitik zu erforschen versuchen, fehlen fast ganz. "Hier liegen angesichts der ökonomischen und politischen Krisenentwicklung ... weiterhin Forschungsfelder brach, deren theoretische und praktische Relevanz offenkundig ist." (27) Lediglich Werner LINK hat 1978 eine solche Studie vorgelegt.

Wie auch Michael KREILE und Gerard BRAUNTHAL betonen, gehen gerade vom Verbandssystem gewichtige Impulse und Beschränkungen auf die Konzeption der Außenpolitik, auf den Prozeß der außenpolitischen Entscheidungsfindung, aus. In Teilbereichen, so meine weitergehende These, übernehmen manche Verbände sogar außenpolitische Entscheidungen (28). Diesen Trend unterstützt auch der weitgehend konstatierte

von Neokorporatismus in der internationalen Politik. in: U.v.Alemann/E.Forndran (Hrsg.): Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff sozialwissenschaftlicher Lehre und Analyse. Opladen 1983. S.143 ff.

(16) vergl. P.Willetts (ed.): Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations. London 1982.

(17) H.Haftendorn et al. (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungs-politische Entscheidungsprozesse in Bonn. Köln 1978.

(18) H.Adam: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse. Frankfurt/M. 1979.

(19) P.Ackermann: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis.

Funktionsverlust des Parlamentes gerade bei außenpolitischen Entscheidungen. "In dem Maße, wie sich das Schwergewicht der politischen Aktion vom Parlament zur Regierung, von der Regierungsspitze zur Verwaltung und den Beiräten verlagert, wächst auch die Bedeutung und der Einfluß der Verbände ..." (29)

Der BDI ist nicht irgendeiner von einigen tausend beim Deutschen Bundestag registrierten Verbänden; er ist einer der bedeutendsten, dessen Wort Gewicht hat in der politischen Diskussion. Er vertritt zusammen mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT), dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und anderen Fachverbänden und Unternehmen die allgemeinen wirtschafts- und außenwirtschaftspolitischen Interessen der deutschen Wirtschaft und bringt diese Interessen in den politischen Prozeß ein.

An dieser Stelle stoßen wir auch auf das in der Wissenschaft heftig - fast immer aber theoretisch - diskutierte Problem des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Staat. War dieses Problem während der letzten Jahre vor allem eines, das auf der nationalen Ebene angesiedelt worden ist (30), so rückt jetzt auch die internationale Dimension in die Aufmerksamkeit. In der Außenpolitikforschung wurde dies bisher bei imperialismustheoretischen Studien (31) und neueren Dependencia-Theorien (32)

Tübingen 1970.

- (20) R.Roth: Parteiensystem und Außenpolitik. Weisenheim 1973.
- (21) G.Braunthal: The Federation of German Industries in Politics. Ithaca/New York 1965. vergl. zur Gewichtung dieser Untersuchung weiter unten Punkt 1.5.
- (22) W.Simon: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979.
- (23) A.Burzig: Ostpolitik und Osthandel. Das Zusammenwirken von Regierung und Wirtschaftsverbänden in der Ost-West-Wirtschaftspolitik. in: H.Haftendorn et al., a.a.O. 1978, S. 225 ff.
- (24) M.Kreile: Osthandel und Ostpolitik. Baden-Baden 1978.
- (25) G.Schmid: Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70. Köln 1979.
- (26) D.Piel: Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände. in: H.P.Schwarz (Hrsg.): Handbuch der Deutschen Außenpolitik. München 1976². S.207-215.
- (27) R.Ebbighausen: Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung. Opladen 1981. S.209. EBBIGHAUSEN beklagt hier besonders das Fehlen von Arbeiten zur Rolle der Unternehmerverbände und zählt einige wenige Untersuchungen auf. Er schreibt: "Während wie gesagt in den siebziger Jahren eine ganze Reihe kritischer Studien zur neueren Ge-

geleistet. Peter BERNHOLZ untersuchte die Rolle der Außenwirtschaft als Instrument der Außenpolitik (33).

Auf nationaler Ebene und bezogen auf die Außenpolitik hat das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Politik ebenfalls schon immer eine Rolle gespielt. Explizit wird dies etwa bei Ekkehart KRIPPENDORFF oder bei Gottfried-Karl KINDERMANN et al. (34) aufzuarbeiten versucht.

Marxistisch orientierte Wissenschaftler haben die theoretische Ebene kaum verlassen. Hier entstehen nicht selten 'Verschwörungskonzepte', die eine nahezu vollständige Abhängigkeit der staatlichen Entscheidungsträger von Wirtschaftsmanagern und/oder Kapitaleignern postulieren, oder jene an deren Stelle handeln lassen (35). Zudem steht die deutsche Außenpolitik als Forschungsfeld in diesem Zusammenhang eher am Rande des Interesses (36).

Außenpolitik kann, wie ich meine, nicht nur als die Fortsetzung des Klassenkampfes verstanden werden. Dabei sollen jedoch nicht die Verdienste geschmälert werden, die marxistisch orientierte Wissenschaftler sich zweifellos gerade um die Erklärung der ökonomischen Grundlagen

werkschaftsgeschichte und zur jüngeren Gewerkschaftsentwicklung in der Bundesrepublik entstanden, gibt es kaum parallele Untersuchungen zur Entwicklung und Bedeutung der Unternehmerverbände. Frühere Einzeluntersuchungen wie die von Gerard BRAUNTHAL ... und Karl Otto HONDRICH ... haben hier angesichts ihres 'pluralistic view' bzw. ihres begrenzten Gegenstandes und ihrer begrenzten Perspektive unter sozialwissenschaftlich kritischen Aspekten kaum etwas erbracht. In dieser Hinsicht einerseits ertragreichere neuere Studien wie die von Walter SIMON ... und Caspar SCHIRMEISTER ... erliegen aufgrund ihrer direkten (Schirmeister) bzw. indirekten (Simon) Einbindung in den Fragenzusammenhang der Theorie des Stamokap andererseits immer wieder analytischen Vereinseitigungen." ebenda S.209.

- (28) Reinhold ROTH bestreitet wesentliche außenpolitische Wirkungen der Verbände und schreibt dagegen maßgeblich den Parteien diese Rolle zu. Seine Auffassung kann ich nicht in diesem Umfang teilen.
- (29) I.Fetscher: Großbritannien. Gesellschaft - Politik - Wirtschaft. Königstein/Is. 1978¹, S.251.
- (30) vergl. Punkt 1.4.
- (31) vergl. die traditionellen Imperialismustheorien von Hobson, Lenin oder Luxemburg bis hin zu neueren Theorien etwa um Hans-Ulrich WEHLER.
- (32) vergl. dazu deutsch etwa bei D.Senghaas: Kapitalistische Weltökonomie. Frankfurt 1976.
- (33) vergl. P.Bernholz: Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Frankfurt/M. 1966.

der Außenpolitik erworben haben.

Die Theorien zur Verbandsforschung können für mein Thema hier innerhalb der HABERMASschen Gesellschaftstheorie weiterhelfen (vergl. Punkt 1.5.).

Einen wesentlichen Aspekt der Außenpolitikforschung haben wir uns bis jetzt aufgehoben: Die Studien und Theorien zum außenpolitischen Entscheidungsprozeß (d). Hierzu entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten zwei grundlegende theoretische Perspektiven. Es handelt sich dabei um die politische Entscheidungstheorie einerseits, die politische Systemtheorie andererseits. Beide regten die Forschung über inhaltliche Gesichtspunkte hinaus in ihren theoretischen Grundlagen mehr an, als dies andere Ansätze vermochten. Beide standen in der Tradition der 'Primat-der-Innenpolitik-These', beide verarbeiteten die Analyseebenen zur Innen-/Außen- und zu Internationalen Politik und beide beschäftigten sich mit den Trägern der Außenpolitik. Dennoch kommen sie zu unterschiedlichen Ergebnissen und zu einer unterschiedlichen Gewichtung dieser Faktoren. Zunächst zur Entscheidungstheorie.

Richard SNYDER, H.W.BRUCK und Burton SAPIN erstellten 1954 bzw. 1962 (37) ein konzeptionelles Schema, um die am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Organisationen, Gruppen und Personen zu untersuchen. Es war ihre besondere Leistung, psychologische und soziologische 'levels' der Erklärung verbunden zu haben. Sie kombinierten Daten und Theorien über individuelle Entscheidungsträger und die Gruppe sowie den organisatorischen Kontext, in dem diese wirken.

LASSWELL und FRANKEL (38) entwickelten auf dieser Grundlage Ansätze zum zeitlichen Ablauf von Entscheidungen. Charles LINDBLOM (39) und Graham T.

(34) vergl. G.-K.Kindermann et al. (Hrsg.): Grundlemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München 1977.

(35) vergl. z.B. Institut für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED (Hrsg.): Der Imperialismus der BRD. Berlin 1972'.

(36) vergl. etwa bei Walter SIMON, a.a.O. oder bei Caspar SCHIRMEISTER: Verbände des Finanzkapitals. Zur Funktion der Unternehmerverbände im staatsmonopolistischen Herrschaftssystem der BRD. IPW-Forschungshefte, 7.Jhg. 1972, Heft 4 (DDR).

(37) vergl. R.Snyder/H.W.Bruck/B.Sapin: Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Foreign Policy Analysis Series No.3, Princeton Univ. Orga-

ALLISON (40) erstellten differenzierte Modelle der Entscheidungsfindung.

Die Entscheidungstheorien machen also Aussagen zu der Entscheidungssituation, den an der Entscheidung beteiligten Persönlichkeiten (etwa im Hinblick auf deren politische Sozialisation und Rekrutierung in Entscheidungsträgerrollen, deren Persönlichkeitsmerkmale in Bezug auf ihre Entscheidungen etc.), der Entscheidung im organisatorischen Kontext (Entscheidungsträger handeln in Organisationen unter dem Einfluß von Normen, Regeln und Erwartungen der Gruppe, zu der sie gehören und an der sie teilhaben; zu den Charakteristika der Organisation gehören etwa: Verfahrensregeln, Kommunikationsmuster, Hierarchie, Arbeitsteilung, Rekrutierungskriterien etc.), dem Grad der Informiertheit innerhalb der Entscheidungsorganisation und dem Einfluß der Umwelt des Systems bzw. der Organisation (offenes oder geschlossenes Entscheidungssystem).

Kritisiert wurden die Entscheidungstheorien in vielerlei Hinsicht. SNYDER et al. warf man eine individualisierende Vorgehensweise und ahistorische Theoriebildung vor. Im wesentlichen innerpsychische Vorgänge stünden im Vordergrund. Kritisiert werden muß ferner, daß sich die Entscheidungsträger in allen Theorien nach Kriterien der Zweckrationalität ausrichten. Max WEBERS Grundkategorie wird kaum erweitert. Nur Charles LINDBLOM verbindet die subjektive Entscheidungsrationaltät des einzelnen Entscheidungsträgers mit der Systemrationalität im Rahmen des politischen Kräftefeldes. Beide fallen dort allerdings zusammen. Dies kann keine realistische Annahme sein.

Zu kritisieren ist ferner die strikte - auch funktionale - Trennung von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Außerdem liefert die Entscheidungstheorie zu viele Faktoren und Variablen, die den Entscheidungsträger beeinflussen. Diese Variablen stehen zudem unvermittelt und ungewichtet

nizational Behavior Section 1954. vergl. auch: R.Snyder et al.: Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics. New York Free Press 1962.

(38) vergl. H.D.Lasswell: The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. Bureau of Governmental Research. Studies in Government. College Park, Maryland 1956. vergl. auch: J.Frankel: Die außenpolitische Entscheidung. Köln 1965.

(39) vergl. Ch.Lindblom: The Science of Muddling Through. in: Public Administration Review 1959. vergl. auch: Baybrook/Lindblom: A Strategy of decision. New York 1963. vergl. auch: Ch.Lindblom: The Intelligence of democracy. New York 1965.

nebeneinander. Hier kann eine Gesellschaftstheorie helfen, die umfassendere Kategorien der Analyse bereitstellt. Zudem wurden sozio-ökonomische Rahmendaten - so die Kritik - weitgehend außer acht gelassen. Auch hier greift eine Gesellschaftstheorie, die neben die Entscheidungstheorie eine modifizierte Systemtheorie stellt.

Die Systemtheorie kann Defizite der Entscheidungstheorie ausgleichen und wichtige Perspektiven ergänzen. Auf der Grundlage der handlungsorientierten allgemeinen Systemtheorie Talcott PARSONS' entwickelte David EASTON das wohl einflußreichste Modell eines politischen Systems (41).

David EASTON charakterisierte das politische System als einen "grenzerhaltenden Satz von Interaktionen, der in andere gesellschaftliche Systeme eingebettet, von ihnen umgeben und ihrem Einfluß ständig ausgesetzt ist. Von ihnen unterscheidet sich das politische System durch die Funktion, autoritativ Wertzuweisungen für die Gesamtgesellschaft vornehmen zu können"(42). Das Politische sei "the authoritative allocation of values" (43). Wertzuweisungen werden so durch das politische System getroffen, die dann für die Gesamtgesellschaft Gültigkeit hätten.

Diese Definition ist nicht unproblematisch. Sie grenzt etwa politische Entscheidungen auf lokaler und regionaler Ebene aus, übersieht, daß auch andere gesellschaftliche Subsysteme Entscheidungen mit gesamtgesellschaftlicher Reichweite treffen können. Gerade das wirtschaftliche Subsystem nimmt dem politischen System wichtige Entscheidungen ab (44).

Auch für EASTON kommt hinzu, daß diese autoritative Wertzuweisung von der Gesellschaft akzeptiert werden muß. Im WEBERschen Sinn von Herrschaft

(40) vergl. G.T.Allison: The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston 1971.

(41) vergl. D.Easton: A Framework for Political Analysis. New York 1965.

(42) E.O.Czempiel: Amerikanische Außenpolitik. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1979. S.13. vergl. auch: David Easton: A Framework for Political Analysis New York 1965, S.483-488, bes. S.50. vergl. auch die recht gute Zusammenfassung bei: W.D.Narr: Theoriebegriffe und Systemtheorie. Einführung in die moderne politische Theorie Teil I. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1976. S.124 ff.

(43) D.Easton: The Political System. New York 1964, S.133.

(44) vergl. E.O.Czempiel: Amerikanische Außenpolitik. Stuttgart u.a. 1979.

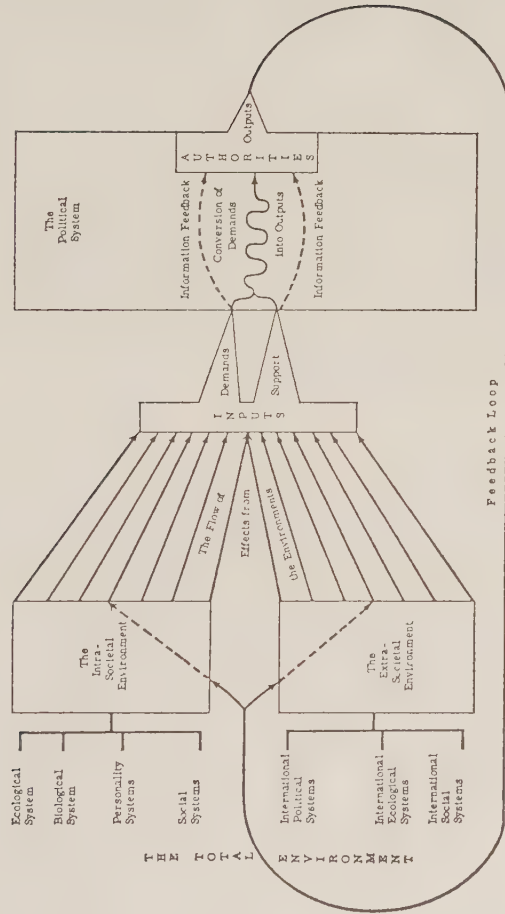
ist dieses Subsystem so lange legitim, wie dessen Befehle befolgt werden. Recht problematisch wird die Grenzziehung vom politischen System zu dessen Umwelt. Man müßte zu diesem Zweck das Ausmaß des Unterschiedes von politischen und nichtpolitischen Rollen festsetzen. Es soll hier genügen, das politische System allein in seinem organisatorischen Kontext zu definieren. Nur so kann - organisatorisch - auch das politische vom wirtschaftlichen Subsystem getrennt werden, um später funktionale Verflechtungen feststellen zu können.

Noch einmal EASTONS Forderungen an sein politisches System: "Alle politischen Systeme müssen fähig sein, Werte für eine Gesellschaft zu verteilen und sie müssen zugleich in der Lage sein, die meisten Mitglieder der Gesellschaft dazu zu bewegen, diese Verteilungsentscheidungen als verpflichtend hinzunehmen. Diese beiden Eigentümlichkeiten unterscheiden politische Systeme von anderen sozialen Systemen." (45) Über sein Funktionsmodell des politischen Systems gibt die Tafel der folgenden Seite Auskunft.

Entscheidungstheorie und Systemtheorie wurden in den Forschungen zur Theorie der Außenpolitik zunächst oft als ausschließlich, als unvereinbar nebeneinandergestellt. Je nach theoretischer Perspektive hatte sich der Forscher zu entscheiden, welchem Konzept er den Vorrang geben wollte. Hingegen bin ich mit Reinhold ROTH der Auffassung, daß sich beide recht gut ergänzen können, und zwar in komplementärer Weise. "Sowohl systemtheoretische als auch entscheidungsanalytische Ansätze tragen in erster Linie dazu bei, Außenpolitik als Prozeß zu begreifen. Mit ihrer Hilfe wird es möglich, Außenpolitik in den Kategorien eines Prozesses zu erfassen, der zentrale Bedeutung für das politische System hat. Systemtheoretische Konzepte sind stärker auf integrative und adaptive systemrelevante Funktionen ausgerichtet als auf handelnde Akteure und Gruppen, die wiederum bei außenpolitischen Entscheidungsansätzen im Vordergrund stehen. Gerade für eine dynamische Prozeßanalyse ist es jedoch notwendig, sowohl die akteurs- als auch die systemorientierte Perspektive nutzbar zu machen." (46)

(45) W.D.Narr, a.a.O., S.128. nach: D.Easton: Categories for the Systems Analysis of Politics. in: ders.(ed.): Varieties of Political Theory. Englewood Cliffs/New York 1966, S.143-154, bes. S.148 f.

(46) R.Roth, a.a.O., S.23.



David EASTONS Konzept des politischen Systems und dessen Umwelt/Umfeld.
aus: D.Easton: A Framework for Political Analysis, a.a.O., S.110.

Beide Perspektiven zu verbinden soll im folgenden mit Jürgen HABERMAS (47) versucht werden. Dabei soll angenommen werden, daß der Nationalstaat neben dem wirtschaftlichen Internationalismus immer noch eine bestimmende Grundeinheit der internationalen Politik sei und dessen politisches Entscheidungszentrum organisatorisch getrennt von anderen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern wirke - nur so kann eine organisatorische Zusammenarbeit und funktionale Verflechtung empirisch untersucht werden.

Die HABERMASsche Gesellschaftstheorie ist keine Theorie der Außenpolitik. Sie ist aber so weit gefaßt, daß Außenpolitik als Teil gesellschaftlicher Wirklichkeit in diesem Rahmen eine weitergehendere Erklärung finden kann, als dies bisher üblich war. Die HABERMASsche Theorie liefert die übergreifenden Kategorien, von denen aus die Analyse außenpolitischer Handlungszusammenhänge angegangen werden kann. Mit ihr erhalten kürzer gefaßte Ansätze - wie etwa die Pluralismus- oder die Korporatismustheorie sowie die Theorie der 'transnationalen Politik' oder der Ansatz der 'linkage politics' - ihre gesellschaftstheoretische Relevanz.

Aus all dem ergibt sich mein Interesse, einerseits diese - gerade im empirischen Teil - gravierenden Lücken der Forschung schließen zu helfen, andererseits aber auch, den besonderen außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik näher zu durchleuchten.

Dazu soll im folgenden deshalb zunächst ein ausführliches theoretisches Modell zur Außenpolitik auf der Grundlage der HABERMASschen Theorie des kommunikativen Handelns vorgelegt werden, dem theoretische Erkenntnisse zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft sowie zur Verbandsforschung folgen. Anschließend werden die Voraussetzungen des verbandlichen Handelns des Bundesverbands der Deutschen Industrie im Bereich der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, seine Stellung im Kräftefeld von internationaler und nationaler Politik, Bürokratie und Wirtschaft sowie die rechtlichen und geschichtlichen Rahmendaten näher beleuchtet. Im dritten großen Abschnitt werden Aussagen und Ziele des BDI zur Außenpolitik - und hier besonders zur Außenwirtschaftspolitik - zusammengefaßt und in mehreren

(47) vergl. J.Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde. Frankfurt/M. 1981.

Fallstudien der Prozeßcharakter der organisatorischen Einbindung des Verbandes in die politischen Entscheidungsgremien verdeutlicht. Eine allgemeine Wertung und Gewichtung der Rolle des Industrieverbandes bei der außenpolitischen Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen System schließt die Arbeit ab.

1.2. Die soziologische Verbindung von System- und Handlungstheorie bei Jürgen HABERMAS' Theorie des kommunikativen Handelns.

Sucht man nach Arbeiten, die die beiden Theoriestränge zur Außenpolitikforschung, die sich mit dem außenpolitischen Entscheidungsprozeß als zentraler Kategorie beschäftigen - der Entscheidungs- und Systemtheorie - miteinander verkoppeln wollen, so fallen erst seit den siebziger Jahren Untersuchungen auf, die diesen Anspruch an sich stellen wollen (48). Allerdings gelingt kaum die plausible Integration beider Theorien. Sie bleiben unvermittelt nebeneinander stehen.

Die Soziologen beschäftigt dieses Problem schon lange - exemplarisch belegt in der wissenschaftlichen Laufbahn Talcott PARSONS', der ausgehend von einer Handlungstheorie WEBERScher Prägung zur Systemtheorie fand - noch heute ist strittig, ob er eine systematische Handlungstheorie oder eine handlungstheoretisch fundierte Systemtheorie entwerfen wollte (49). Erst Niklas LUHMANN ging den Schritt zur 'bedingungslosen Systemtheorie'. Für Soziologen stellt sich also das Problem auf der Ebene von Handlungs- und Systemtheorie.

Jürgen HABERMAS unternahm 1981 (50) einen erneuten Versuch, beides zu integrieren. In seiner 'Theorie des kommunikativen Handelns' will er unter anderem zu "einem zweistufigen, die Paradigmen von Handlung und System verknüpfenden Gesellschaftskonzept" kommen (51).

Ihren Ausgangspunkt nimmt die HABERMASsche Interpretation bei der soziologischen Handlungstheorie Max WEBERS. Jener betrachtete Handeln als zweckrationales Handeln, dem sich wertrationales, affektuelles und traditionales Handeln als gleichgerichtet unterordnen. In jedem Fall kann der Handelnde Ziele klar erkennen, die er unvermittelt ansteuert. HABERMAS kritisiert

(48) vergl. etwa R.Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Meisenheim am Glan 1976. Reinhold Roth stützte sich noch 1973 allein auf die Entscheidungstheorie. vergl. R.Roth: Parteiensystem und Außenpolitik. Zur Bedeutung des Parteiensystems für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der BRD. Meisenheim am Glan 1973.

(49) vergl. W.Schluchter (Hrsg.): Verhalten, Handeln und System. Frankfurt/M. 1980, S.71.

(50) vergl. J.Habermas: Theorie des Kommunikativen Handelns. 2 Bd. Frankfurt/M. 1981.

(51) vergl. J.Habermas, a.a.O., Umschlagtext.

allerdings: WEBER setzt hier nicht an der sozialen Beziehung an. Er hält nur die Zweck-Mittel-Beziehung einer teleologisch vorgestellten monologischen Handlung für einen rationalisierungsfähigen Aspekt."(52)

HABERMAS stellt diesem zweckrationalen Handeln das kommunikative Handeln zur Seite. Er meint, daß Handeln nicht nur zweckgerichtet, strategisch und instrumentell sein könne. Handlung werde auch durch Kommunikation erzeugt, gesteuert und gerichtet. Auf seine linguistische Begründung soll allerdings hier nicht näher eingegangen werden. HABERMAS will von kommunikativem Handeln sprechen, "wenn die Handlungspläne der beteiligten Akteure nicht über egozentrische Erfolgskalküle, sondern über Akte der Verständigung koordiniert werden. Im kommunikativen Handeln sind die Beteiligten nicht primär am eigenen Erfolg orientiert" sie verfolgen ihre individuellen Ziele unter der Bedingung, daß sie ihre Handlungspläne auf der Grundlage gemeinsamer Situationsdefinitionen aufeinander abstimmen können. Insofern ist das Aushandeln von Situationsdefinitionen ein wesentlicher Bestandteil der für kommunikatives Handeln erforderlichen Interpretationsleistungen."(53)

HABERMAS verbindet also das zweckrationale Handeln mit Erfolgsorientierung, während kommunikatives Handeln primär an Verständigung orientiert ist. Allerdings werden auch beim verständigungsorientierten Handeln Ziele angesteuert, fließt zweckrationales Handeln ein; jedoch hier immer auf der Grundlage einer gemeinsamen, verständigungsorientierten Situationsdefinition. Strategische Elemente innerhalb des verständigungsorientierten Sprachgebrauchs können indessen von strategischen Handlungen dadurch unterschieden werden, daß die gesamte Sequenz eines Redeabschnitts auf Seiten aller Beteiligten unter Präsuppositionen des verständigungsorientierten Sprachgebrauchs steht."(54)

Eine weitere unterscheidende Kennzeichnung erfahren die beiden Handlungstypen in ihrer integrativen Funktion. HABERMAS ordnet das zweckrationale - nun differenziert in das strategische und instrumentelle (55) - Handeln der

(52) ebenda, Bd.I, S.379.

(53) ebenda, Bd.I, S.385.

(54) ebenda, Bd.I, S.444.

(55) vergl. ebenda, Bd.I, S.384.

Systemintegration, das kommunikative Handeln der Sozialintegration zu.

Zur Sozialintegration: Im Anschluß an die Forschungen von George H. MEAD und Alfred SCHÜTZ ergänzt Jürgen HABERMAS sein kommunikatives Handeln um die Komponente der Lebenswelt (56). Sozialintegration bewege sich in lebensweltlichen Bezügen. Handlung sei primär nur in der Lebenswelt des Handelnden denkbar. Das Handeln und die Verständigung werde durch den aktuellen Wissenshintergrund, durch die räumliche, zeitliche und soziale Aufschichtung (57) der Lebenswelt geformt. Umgekehrt forme das Handeln auch die Lebenswelt; beide seien aufeinander bezogen. Sozialintegration bedeute Hineinwachsen in eine soziale Lebenswelt, vermittelt vor allem durch eine symbolische Reproduktion der Strukturen dieser Lebenswelt (58).

Gesellschaftliche Systeme entspringen laut HABERMAS einer zunehmenden Rationalisierung dieser Lebenswelt. Die kommunikative Rationalisierung der Lebenswelt bedinge die Abkopplung des Systems, das für den lebensweltlichen Akteur nicht mehr durchschaubar sei. Allerdings sei dabei zu bedenken: "Die Entkopplung von System- und Sozialintegration bedeutet zunächst nur eine Differenzierung zwischen verschiedenen Typen der Handlungs koordinierung, wobei die Koordinierung entweder über den Konsens der Beteiligten oder über funktionale Handlungszusammenhänge zustande kommt." (59)

HABERMAS erklärt Gesellschaften so als "systemisch stabilisierte Handlungszusammenhänge sozial integrierter Gruppen" (60). Er kritisiert PARSONS, der "die Kapazität und den Grad der Autarkie einer handlungstheoretischen Begriffs- und Analysestrategie" unterschätze (61). PARSONS setze deshalb bei der Konstruktion seiner Gesellschaftstheorie zu tief an. Aus dieser Kritik entwickelt HABERMAS seine eigene Sicht der Systemtheorie.

PARSONS' Handlungstheorie sei nur am WEBERSchen Typus des zweckrationalen Handelns ausgerichtet. Handeln orientiere sich laut PARSONS an Werten und

(56) vergl. A.Schütz/I.Luckmann: Strukturen der Lebenswelt. Frankfurt/M. 1980. oder: G.H. Mead: Mind, Self und Society. Chicago 1934.

(57) vergl. A.Schütz/I.Luckmann, a.a.O.

(58) vergl. dazu die Aussagen des Symbolischen Interaktionismus bei George Herbert Mead u.a.

(59) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.278. Eine interessante Zusatzbemerkung: "Die Einwirkungen des Systems auf die Lebenswelt, die die Handlungszusammenhänge sozial integrierter Gruppen in ihrer Struktur verändern, müssen verborgen bleiben. ... Daraus entsteht strukturelle Gewalt." aus: J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.278.

(60) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.301.

Normen, die durch Institutionalisierung und Internalisierung verankert würden. Es entstünden so Wertmuster; diese "bilden den Rohstoff, der auf dem Wege der Institutionalisierung zu verpflichtenden Verhaltenserwartungen oder zu intersubjektiv geltenden Normen, auf dem Wege der Internalisierung zu persönlichen Motiven oder charakterbildenden Handlungsdispositionen verarbeitet wird"(62). Das auf diese Weise dominierende kulturelle System beherrsche das persönliche und gesellschaftliche Handlungssystem. Der einzelne steckt sein Handeln innerhalb kultureller Möglichkeiten zur persönlichen Nutzenmaximierung ab.

HABERMAS kritisiert, daß PARSONS den kommunikativen Aspekt der Handlungs- koordinierung unterschlagen habe. Im Rahmen einer Kultur zu handeln bedeutet für HABERMAS, "daß die Interaktionsteilnehmer aus einem kulturell gesicherten und intersubjektiv geteilten Wissensvorrat Interpretationen beziehen, um sich über ihre Situation zu verständigen und auf dieser Basis ihre jeweiligen Ziele zu verfolgen. Aus der begrifflichen Perspektive verständigungs- orientierten Handelns stellt sich die interpretative Aneignung überlieferter kultureller Gehalte als der Akt dar, über den sich die kulturelle Determinierung des Handelns vollzieht. Diesen Weg der Analyse verbaut sich PARSONS, da er die Orientierung an Werten als eine Orientierung an Gegenständen begreift." (63) PARSONS Handelnder orientiert sich an vorgegebenen kulturellen, gesellschaftlichen und persönlichen 'Objekten'. HABERMAS läßt den einzelnen diese 'Objekte' erst einmal interpretieren und in der Kommunikation neu konstruieren.

Persönlichkeiten und Gesellschaften müssen - laut PARSONS - sobald sie als grenzerhaltende Systeme aufgefaßt werden, zwei Grundprobleme lösen: Einerseits müssen sie die funktionalen Imperative, die sich aus Beschränkungen der Systemumwelt ergeben, erfüllen. Damit wird funktionale Integration zum Ziel. Andererseits müssen sie die bestandsdefinierenden Muster, die durch die Institutionalisierung bzw. Internalisierung von Werten und Normen zustande kommen, integrieren und aufrechterhalten. Soziale Integration wird

(61) J.Habermas, a.a.O., Bd.II. S.304.

(62) ebenda, S.323.

(63) ebenda, S.327/328.

zum Ziel. "PARSONS versteht Strukturen und Prozesse eines Handlungssystems als stetig erneuerten Kompromiß zwischen den gleichzeitig zu erfüllenden Imperativen ... funktionaler und sozialer Integration."(64)

Für HABERMAS besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen beiden Integrationsarten. Er stellt dem Systemkonzept das Konzept der Lebenswelt als vorrangig zu Seite. In dieser Lebenswelt vollziehe sich die soziale Integration als Teil der symbolischen Reproduktion dieser Lebenswelt; funktionale Integration diene deren materieller Reproduktion. PARSONS niveliere diesen zentralen Unterschied. Für ihn dominiere, so HABERMAS, die bloße Integration und in deren Folge die Leistungen, die Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit sowie Verhaltenssystem dazu beitragen können. Genau hier aber, in der Unterscheidung zwischen sozialer und systemischer Integration, zwischen materieller und symbolischer Reproduktion der Lebenswelt liegt laut HABERMAS die Nahtstelle von System- und Handlungstheorie.

Systeme greifen, so PARSONS, über Kommunikationsmedien auf andere Systeme über. Auch HABERMAS übernimmt diesen Gedanken, wenn er die systemische Deformation der Lebenswelt untersucht. Durch Kommunikationsmedien ersetzt das System sprachlich vermittelte Handlungskoordination.

PARSONS glaubte, viele dieser Kommunikationsmedien finden zu können; für Niklas LUHMANN ist deren Zahl nahezu unbegrenzt. PARSONS führte vorerst vier Medien an, nämlich Geld, Macht, Einfluß und Wertbindung bzw. Prestige. Diese Medien ordnete er dem Gesellschaftssystem und dessen Subsystemen zu. Es müßten demzufolge auch Medien für die Kultur, die Persönlichkeit und das Verhaltenssystem gefunden werden können. HABERMAS bezweifelt diese generelle Gültigkeit. Für ihn ist das Medienkonzept nur auf bestimmte Handlungsbereiche anwendbar. Er wirft PARSONS deshalb Überverallgemeinerung vor. Dennoch: Auch für HABERMAS steht fest, daß der Austausch zwischen Systemen und ihrer Umwelt oder funktional spezifizierten Einheiten über Medien geschehen muß (65).

Ein zentrales Medium ist für ihn die Sprache. Daneben gebe es 'Spezialsprachen' wie Geld und Macht. Für sie möchte er nachweisen, "daß sich

(64) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.342.

(65) vergl. ebenda, S.388.

nur die Funktionsbereiche der materiellen Reproduktion über Steuerungsmedien aus der Lebenswelt ausdifferenzieren lassen. Die symbolischen Strukturen der Lebenswelt können sich allein über das Grundmedium verständigungsorientierten Handelns reproduzieren; die auf kulturelle Reproduktion, soziale Integration und Sozialisation abgestellten Handlungssysteme bleiben den Strukturen der Lebenswelt und des kommunikativen Handelns verhaftet" (66).

Geld ersetzt sprachliche Kommunikation in bestimmten Situationen und bestimmten Hinsichten. "Das Rationalitätspotential sprachlicher Verständigung muß in dem Maße aktualisiert werden, wie der gemeinsame lebensweltliche Kontext, in den kommunikatives Handeln eingebettet ist, seine Naturwüchsigkeit verliert. Damit erhöhen sich Verständigungsbedarf, Interpretationsaufwand und Dissensrisiko. Diese Anforderungen und Gefahren können durch Medien verringert werden, die Sprache als Informationsmedium, vor allem als Koordinierungsmechanismus für wohlumschriebene Kontexte ersetzen."(67)

Kommunikationsmedien leisten so Ersatz für spezielle Sprachfunktionen bei gleichzeitiger Abkopplung von lebensweltlichen Kontexten. Diese "mediengesteuerten Interaktionen können sich in Raum und Zeit zu immer komplexeren Netzen verknüpfen, ohne daß diese kommunikativen Vernetzungen überschaut und verantwortet werden müssen, und sei es auch nur in der Art eines kollektiv geteilten kulturellen Wissens."(68)

HABERMAS spricht Geld strukturelle Merkmale und qualitative Eigenschaften zu. Strukturell sei Geld ein Code zwischen Sender und Empfänger. Dieser Code werde gültig in Standardsituationen und sei durch Interessenlagen eindeutig definiert, so daß Handlungsorientierungen durch diesen generalisierten Wert festgelegt werden, daß dem Empfänger Wahlmöglichkeiten bleiben, daß der Sender diese Entscheidungsfreiheit des Empfängers (etwa durch Offerte) steuern kann und die Handelnden nur an den Konsequenzen ihres Tuns orientiert sind.

Durch Geld finde ein Gütertausch statt, der sich an wirtschaftlichen Interessen und am Nutzenkalkül orientiere. Nutzen werde zu generalisierten

(66) ebenda, S.391.

(67) ebenda, S.393.

(68) ebenda, S.394.

Wert; die Tauschpartner könnten Stellungnahmen wechselseitig konditionieren, ohne sich auf die Kooperationsbereitschaft des anderen verlassen zu müssen - beim kommunikativen Handeln setzt HABERMAS dies als essentiell voraus.

Qualitativ muß das Medium Geld so beschaffen sein, daß es gemessen, in beliebigen Größenordnungen veräußert und gespeichert werden kann. HABERMAS dazu noch einmal: "Hingegen (gegen kommunikatives Handeln, R.R.) funktioniert das Geldmedium in der Weise, daß die Interaktion von lebensweltlichen Kontexten abgelöst wird. Und diese Entkoppelung ist es, die eine förmliche Rückkopplung des Mediums an die Lebenswelt nötig macht. Sie hat die Gestalt der privatrechtlichen Normierung von Tauschbeziehungen durch Eigentum und Vertrag."(69) PARSONS hat die Vorstellung, "daß die Umwelten auf diese Herausforderungen in der Weise reagieren, daß sie sich selbst zu einem mediengesteuerten Subsystem umgestalten, um den Austausch auch von ihrer Seite auf Medienniveau zu heben. Ich möchte hingegen zeigen, daß Verständigung als Mechanismus der Handlungskordinierung in den Lebensbereichen, die vor allem Funktionen der kulturellen Reproduktion, der sozialen Integration und der Sozialisation erfüllen, zwar kommunikationstechnologisch erweitert, organisatorisch vermittelt und rationalisiert, aber nicht durch Medien ersetzt und damit technisiert werden können."(70)

Macht soll laut HABERMAS das zweite Kommunikationsmedium sein. Auch hier gelte das Medium als symbolische Verkörperung von Wertmengen. Macht kennzeichnet er durch ähnliche strukturelle Merkmale wie Geld (71). "Der Code gilt für Standardsituationen der Befolgung von Imperativen. Deutlicher als im Falle der Interaktion zwischen Tauschpartnern wird hier unterstellt, daß Alter und Ego, Machthaber und Machtunterworfener, demselben Kollektiv angehören. Machtinteressen sind nämlich dadurch definiert, daß Leistungspotentiale für die Erreichung von kollektiv erwünschten Zielen mobilisiert werden sollen. Wie im Falle des Geldes der Nutzen, so ist hier Effizienz der Zielverwirklichung der generalisierte Wert."(72) Der Machtcode determiniert und schematisiert Stellungnahmen, er ersetzt so die sprachliche Handlungskordinierung; allerdings nicht in so weitgehender Art wie dies beim Medium Geld der Fall ist. "Die Regierung muß mit ihrem Machtdepositum

(69) ebenda, S.398/399.

(70) ebenda, S.400.

(71) ebenda, S.400 ff.

(72) ebenda, S.401.

nicht nur wirtschaften, sie muß ihre Macht durch gelegentliche Aktualisierung und Machtkonfrontation frisch halten, durch Tests als Macht demonstrieren." (75) Macht kann nicht wie Geld deponiert werden, kann nicht wie Geld gemessen und sichtbar gemacht werden. "Geld und Macht unterscheiden sich aber in den Eigenschaften der Meßbarkeit, Zirkulationsfähigkeit und Deponierbarkeit nicht so stark, daß dadurch das Medienkonzept der Macht völlig entwertet würde." (74)

Wesentlichster Unterschied zum Geld aber sei, daß Macht neben der Deckung (in Form von Zwangsmitteln) und rechtlicher Normierung (in Gestalt von Amtsinhaberschaft) noch der Legitimation bedürfe. "Erst der Bezug auf legitimationsfähige kollektive Ziele stellt in der Machtbeziehung das Gleichgewicht (zwischen Sender und Empfänger, R.R.) her, das in der idealtypischen Tauschbeziehung von vornherein angelegt ist. ... Diese Bindung läßt Macht für die Rolle eines Steuerungsmediums, das vom Aufwand und Risiko sprachlicher Konsensbildung entlasten soll, weniger geeignet erscheinen als Geld, das keiner Legitimation bedarf." (75)

PARSONS nennt als weitere Medien die des Einflusses und der Wertbindung. HABERMAS allerdings kommt zu der These, "daß Einfluß und Wertbindung zwar Formen generalisierter Kommunikation darstellen, die eine Ersparnis an Interpretationsaufwand und Verständigungsrisiko mit sich bringen, daß sie diesen Entlastungseffekt aber auf einem anderen Wege als Geld und Macht erreichen. Sie können Interaktionen vom lebensweltlichen Kontext des geteilten kulturellen Wissens, geltender Normen und zurechenbarer Motivationen nicht abkoppeln, weil sie sich die Ressourcen sprachlicher Konsensbildung zunutze machen müssen." (76) "Sie können nicht, wie die Medien Geld und Macht, die Sprache in ihrer Koordinationsfunktion ersetzen, sondern durch Abstraktion von lebensweltlicher Komplexität lediglich entlasten." (77) "Generalisierte Formen der Kommunikation wie Einfluß und Wertbindung bleiben daher auf die Bindungseffekte eines verständigungsorientierten Sprachgebrauchs angewiesen. Steuerungsmedien wie Geld und Macht lenken hingegen Interaktionen über Egos Eingriffe in die Situation von Alter." (78)

(73) ebenda, S.403.

(74) ebenda.

(75) ebenda.

(76) ebenda, S.412.

(77) ebenda.

HABERMAS entwickelt so einen Mediendualismus: die generalisierten Formen der Kommunikation wie Einfluß und Wertbindung einerseits; die Steuerungsmedien Geld und Macht andererseits. Auch und gerade hier zeigt sich wieder die Nahtstelle von System- und Handlungstheorie, so wie HABERMAS diese versteht; einer Nahtstelle, auf deren einer Seite das System, auf der anderen die Lebenswelt getrennte Bereiche kennzeichnen.

Habermas wirft PARSONS vor, daß dieser die Paradigmenkonkurrenz zwischen System und Lebenswelt nicht auflöst, sondern sie durch Kompromiß stillstellt. PARSONS koppelte die Lebenswelt an das System, ja mache sie vom System abhängig. Eine Rationalisierung der Lebenswelt sei so gleichzusetzen mit einer Steigerung der Systemkomplexität. Für HABERMAS aber besteht ein dialektisches Verhältnis zwischen Lebenswelt und Systemkomplexität, die Konflikte zwischen beiden, etwa ökonomischer oder administrativer Art, nicht ausschließen. "PARSONS hat sich mit der Wende zur Systemtheorie der Möglichkeit begeben, einen vernünftigen Maßstab für eine als Rationalisierung begriffene gesellschaftliche Modernisierung handlungstheoretisch zu begründen." (79) HABERMAS will eben dies handlungstheoretisch leisten als Rationalisierung der Lebenswelt, aus der heraus von der Perspektive des einzelnen nicht mehr überschaubare Systeme entstehen.

Alles in allem bleibt HABERMAS - trotz seiner Öffnung zur Systemtheorie - grundsätzlich dem Individuum, der Mikroebene soziologischer Analyse verhaftet. Der einzelne Mensch steht im Mittelpunkt seiner Theorie, der in seinem kommunikativ gesteuerten Handeln von systemischen Zwängen eingeschränkt wird. Nur selten wagt HABERMAS den Perspektivenwechsel und betrachtet das Handeln der Individuen unter der Kombinationslogik des Systemtheoretikers. Ihm entgehen so zumindest explizit - noch - wichtige systemische Mechanismen, die außerhalb der Deformation der Lebenswelt liegen, aber wesentlich zum Funktionieren des Systems beitragen und dieses bestimmen - wie etwa das umstrittene PARSONSsche Theorem der Bestandserhaltung über das bekannte AGIL-Schema oder auch nur die LUHMANNsche 'Reduktion von Komplexität' als sinnstiftende Basisleistung.

(78) ebenda, S.417.

(79) ebenda, S.423.

1.3. Ein theoretisches Modell zur Außenpolitikforschung.

Gestützt auf die HABERMASsche Gesellschaftstheorie, aber auch auf wichtige politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse soll nun versucht werden, ein Modell zum außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu entwerfen. Der besondere Wert der HABERMAS-Konzeption liegt, wie ich meine, darin, daß er genau das Problem aufgreifen will, das bisher die mit Außenpolitik theoretisch befaßten Forscher umtrieb: eine Verbindung von Handlungs- und Systemtheorie (80). Außerdem liefert gerade seine Theorie je nach Relevanzkriterium Wege zu immer größerer Differenzierung aber auch zu grobrasteriger Interpretation. Der Vorwurf unzulänglicher empirischer Umsetzbarkeit trifft die HABERMASsche Theorie allerdings. Mit ihr können aber Zusammenhänge durchsichtiger gemacht werden, die mit bloßer Empirie nur schwer nachzuvollziehen sind. Darüber hinaus liefert sie wichtige Kategorien der Analyse.

Eine allgemeine Theorie der Außenpolitik ist nötig; viele Untersuchungen der letzten Jahre gehen genau den anderen Weg. Ursula SCHMIEDERER beklagt: "Das Bekenntnis zur Lücke ist ein Gemeinplatz geworden, die Ausrede für den autoritären Überfall der Wissenschaft auf den Laien. Die Konsequenz ist die immer weitere Reduktion aufs vollständig verhandelte Detailproblem und die Verachtung fürs Große und Ganze. Der vorgegebene Mut zur Lücke ist die Ausrede für den Verzicht auf Theorie und Begriff. ... Der Versuch, Zusammenhänge transparent zu machen, ist immer noch ein legitimer Anspruch." (81)

Ausgangspunkt der Theorie ist der politisch Handelnde im "erweiterten Entscheidungszentrum des Nationalstaates" (82). Noch dahingestellt soll bleiben, ob dieses Entscheidungszentrum nur Politiker_{en} umfassen muß, oder auch autorisierte, nicht demokratisch legitimierte Personen. Schon hier würde ansonsten das komplizierte Verhältnis von Politik und Wirtschaft berührt.

(80) Mit einem beachtenswerten Ansatz hat dies erst jüngst wieder Werner J. Patzelt versucht. Allerdings bleibt er zu sehr der PARSONSschen Systemtheorie verhaftet. Die Theorie erhält dadurch aber eine nicht zu unterschätzende empirische Umsetzbarkeit. vergl. W.J. Patzelt: Ein topisches Modell zur Analyse internationaler Politik. in: PVS 24. Jhg. März 1983, S. 60-79.

(81) U. Schmiederer: Die Außenpolitik der Sowjetunion. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1980, S. 7/8.

(82) vergl. K.W. Schellhorn: Der Staat: Die wichtigste Aktionseinheit in der Internationalen Politik. in: G.-K. Kindermann (Hrsg.): Grundelemente der Weltpolitik. München 1977, S. 108 und 116.

Vorläufig will ich deshalb von dem 'politisch Handelnden' sprechen. Politischer, außenpolitischer Akteur allerdings soll sich - hier speziell im Falle der Bundesrepublik Deutschland - auf demokratisch legitimierte Politiker und deren Verwaltungsstäbe beziehen. Unter Außenpolitik soll vorläufig "die Formulierung und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen"(83) verstanden werden. Es ist ja gerade auch ein Ziel dieses theoretischen Modells, einen angemessenen Begriff der Außenpolitik zu erarbeiten.

'Politisch Handelnde' handeln in weiten Bereichen ihres Tuns zweckrational. "Action is planful in the sense that it represents an attempt to achieve certain aims, and to prevent of other states."(84) So kennzeichneten SNYDER et al., die wohl einflußreichsten Theoretiker einer politikwissenschaftlichen Entscheidungstheorie, das Handeln außenpolitischer Entscheidungsträger. SNYDER et al. nannten eine breite Palette von Faktoren, die diese rationale, zweckgerichtete Entscheidung beeinflussen, die also indirekt das außenpolitische Handeln konstituieren. Die außenpolitische Entscheidung als abhängige Variable sieht SNYDER et al. in der Abhängigkeit von drei gruppen unabhängiger Variablen: von innenpolitischen Faktoren ("internal setting"), solchen, die den Bezug zur Umwelt herstellen ("external setting") und schließlich von Faktoren, die sich aus der Organisationseinheit, von der auch der 'decision-maker' abhängig ist und in der sich der Entscheidungsprozeß im weiteren Sinne vollzieht (vereinfachend der Bürokratie) ergeben. SNYDER et al. differenzieren diese Variablengruppen weiter.

Entscheidend bleibt: die Entscheidungstheorie sah den einzelnen Entscheidungsträger als konkrete Person, die innerhalb eines vorgegebenen Rahmens zweckrationale Entscheidungen trifft. HABERMAS stellt dem auf Max WEBER fußenden Begriff vom Handeln den des kommunikativen Handelns zur Seite. Auch 'politisch Handelnde' handeln in Gruppen, koordinieren ihre Handlungen über Sprache, müssen sich verständigen und sozial integrieren. Graham T.ALLISON kommt mit seinem Modell der 'Bürokratischen Politik' diesem kommunikativen Handeln recht nahe, wenn er Politik als Prozeß des Aushandelns, des 'Spielens'

(83) vergl. G.Kiersch: Außenpolitik. in: W.Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen 1980, S.15.

(84) R.C.Snyder/H.W.Bruck/B.Sapin: Foreign Policy Decision Making. The Free Press of Glencoe 1962, S.60.

sieht. Allerdings handeln dessen 'Spieler' ausschließlich erfolgsorientiert und zweckrational, wenn sie ihre Handlungen aufeinander abstimmen. Dennoch kann man hier beide Arten des Handelns vermuten, wenn er schreibt: "Wenn ein Staat handelt, dann ist diese Handlung das Ergebnis des Aushandelns zwischen Individuen und Gruppen innerhalb der Regierung. Dieses Ergebnis schließt sowohl zielgerichtete Beschlüsse von Gruppen ein, als es auch das Resultat eines Verhandlungsprozesses zwischen Gruppen mit ganz unterschiedlichen Positionen und Widersprüchen ist." (85)

Die von HABERMAS als 'Theorie des Alltagshandelns' konzipierte Gesellschaftstheorie, die vornehmlich für jede beliebige soziale Gruppe gelten sollte, muß auch für politisch Handelnde zutreffen - allerdings in modifizierter Form. Auch hier werden durch kommunikative Akte Handlungen aufeinander abgestimmt, bleibt die Sprache das wesentliche Medium, um alle politisch Handelnden sozial zu integrieren. In weiten Bereichen ist so politisches Handeln verständigungsorientiertes Handeln, das über sprachliche Koordination gemeinsame Ziele erreichen will. Zweckrational und erfolgsorientiert wird das politische Handeln auch und besonders, wenn systemische Imperative durch sozialintegrative Handlungsmuster hindurchgreifen. Macht als, so HABERMAS, systemisches Kommunikationsmedium wurde zur Grundkategorie der 'Realisten'.

Zurück zum bisher scheinbar vernachlässigten Bereich kommunikativen Handelns der außenpolitischen Entscheidungsträger. Grundsätzlich begreift HABERMAS Handeln als Bewältigen von Situationen. "Der Begriff des kommunikativen Handelns schneidet aus der Situationsbewältigung vor allem zwei Aspekte heraus: den teleologischen Aspekt der Verwirklichung von Zwecken (oder der Durchführung eines Handlungsplanes) und den kommunikativen Aspekt der Auslegung der Situation und der Erzielung eines Einverständnisses." (86) Kommunikatives Handeln beinhaltet also auch zweckrationale Elemente auf der Grundlage einer gemeinsamen Situationsdefinition in gemeinsamen lebensweltlichen Bezügen. "Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchte ich wiederholen, daß das kommunikative Handlungsmodell Handeln nicht mit Kommunikation gleichsetzt. Sprache ist ein Kommunikationsmedium, das der Verständigung dient, während Akteure, indem sie sich miteinander verständigen, um ihre

(85) G.T.Allison: Begriffliche Modelle und das Wesen der Entscheidung. in: H.Haftendorn (Hrsg.): Theorie der Internationalen Politik. Hamburg 1975. S.268.

(86) J.Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde. Frankfurt/M. 1981. Bd.II, S.193.

Handlungen zu koordinieren, jeweils bestimmte Ziele verfolgen. Insofern ist die teleologische Struktur für alle Handlungsbegriffe fundamental." (87) Das teleologische ist eines von vier soziologischen Handlungskonzepten (88).

Entscheidend für mein Verständnis kommunikativen Handelns bleibt: Solche Handlungen erfahren ihre Konstitution in interaktiven Kontexten; sie sind verständigungsorientiert, d.h. alle beteiligten Akteure wollen zu einer Verständigung kommen; auch strategische Elemente können dabei die Verständigung als Ziel haben; die Handlungskoordination wird über das Medium Sprache oder von Sprache abhängigen Technologien (Massenmedien) geleistet; der verantwortliche Mensch kann diese Koordination steuern; handlungsleitend werden dessen Absichten und Einsichten, die er mit anderen zusammen verwirklichen will.

Im Bereich der Politik dient kommunikatives Handeln meist der Abstimmung von einzelnen Handlungsplänen zu einer gemeinsamen Situationsdefinition und somit der Handlungskoordination. Das Einverständnis kann beim Idealtyp des kommunikativen Handelns nicht durch andere Mechanismen (etwa der Machtbeziehung) abgelöst werden. Macht wird aber immer das kommunikative Handeln gerade auf der politischen Ebene beeinflussen. Bereiche für kommunikatives Handeln liegen für die Außenpolitikforschung etwa bei innerstaatlichen Willensbildungsprozessen oder bei internationalen Konferenzen. Von den traditionell angeführten Instrumenten der Außenpolitik gehören in diese Kategorie nur die Diplomatie und in gewisser Weise die Auswärtige Kulturpolitik; mit sehr vielen Vorbehalten noch die Auslandspropaganda (89). Außenwirtschaftliche und militärische Mittel sind eher systemischen Ursprungs, d.h. die Handlungskoordination auch mit politisch Handelnden des Auslands wird von systemischen Mechanismen übernommen, die eine vorhergehende Verständigung der Akteure überflüssig machen. Systemische Mechanismen laufen auch unabhängig von konkreten Verständigungsprozessen ab. So 'funktioniert'

(87) vergl. J.Habermas, a.a.O., Bd.I, S.150/151.

(88) HABERMAS trennt zwischen teleologischem, normenreguliertem, dramaturgischem und kommunikativem Handeln als den vier soziologischen Handlungskonzepten. Uns soll es bei der Erklärung des politischen Bereichs vorrangig auf das teleologische und kommunikative Handeln ankommen.

(89) vergl. G.Kiersch, a.a.O., S.18.

die Weltwirtschaft auch ohne internationale Konferenzen.

HABERMAS koppelt dieses Handeln an ein interaktives Konzept der Lebenswelt. Kommunikatives Handeln diene der 'symbolischen Reproduktion' dieser Lebenswelt. Wie sie nun diese Lebenswelt außenpolitischer - allgemein politischer - Entscheidungsträger aus?

HABERMAS versteht Lebenswelt als "durch einen kulturell überlieferten und sprachlich organisierten Vorrat an Deutungsmustern repräsentiert"(90). "Dieser Wissensvorrat versorgt die Angehörigen mit unproblematischen, gemeinsam als garantiert unterstellten Hintergrundüberzeugungen; und aus diesen bildet sich jeweils der Kontext von Verständigungsprozessen, in denen die Beteiligten bewährte Situationsdefinitionen benutzen oder neue aus-handeln."(91) Dabei begrenzt die Lebenswelt "Handlungssituationen in der Art eines vorverstandenen, aber nicht ausgesprochenen Kontextes" (92). Diese Funktion der Lebenswelt trägt wohl wesentlich mit zu dem Phänomen des Grundkonsenses bei, der bei vielen politisch Handelnden festzustellen ist, und in Interviews oft als bestimmend für das Verhältnis von Politik und Wirtschaft angegeben wurde. PARSONS nannte dies einen "nationalen überparteilichen Konsensus", der auf einer "Solidarität höherer Ordnung" basiere (93). Dieser Grundkonsens zieht allerdings auch wesentliche Impulse aus den systemischen Verzerrungen der Lebenswelt, die das Handeln nach funktionellen Erfordernissen ausrichten.

HABERMAS nennt mit Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit drei strukturelle Komponenten der Lebenswelt. Konkret füllte etwa Ralph MILIBAND diese hier allgemein genannten Mechanismen in seinem elitetheoretischen Ansatz zur Erklärung des 'Staates in der kapitalistischen Gesellschaft', wo er feststellt, daß Eliten in Wirtschaft und Staat ein gemeinsames kulturelles Wissen, weitgehend gemeinsame intersubjektiv anerkannte Geltungsansprüche und Identitäten hätten (94). MILIBAND hebt hervor, daß "die Unternehmerschaft als pressure group gegenüber dem Staat ein großes Maß an Überlegenheit über alle anderen Gruppen und Interessen genießt. Wenigstens zum Teil muß das

(90) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.189. Ekkehart KRIPPENDORFF schreibt dazu: "Außenpolitische Analyse sollte mit einer kollektiv-psychologischen Analyse ihres Subjekts beginnen, mit der Herausarbeitung von Konstanten in historischer Erfahrung, Selbstverständnis und Wahrnehmung der Außenwelt." aus: E.Krippendorff(Hrsg.):Internationale Beziehungen. Köln 1973, S.191.

(91) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.191.

mit dem sehr großen ideologischen, politischen und im weitesten Sinne kulturellen Einfluß verbunden werden, den sie auf die Gesellschaft als ganze ausübt."(95)

Politische Lebenswelt setzt sich - und das sei meine erste Voraussetzung zur Theorie der Außenpolitik - aus im wesentlichen interessengeleiteten Handlungsorientierungen zusammen. Durch verständigungsorientiertes 'Aushandeln' und den Zwang des besseren Argumentes soll ein politisch gangbarer Weg gefunden werden. Grundsätzlich wird allerdings neben der Interessenorientierung auch - wenngleich in einer untergeordneten Rolle - einsichtiges, gegen Interessen wirkendes Handeln möglich sein. Hier ist das entscheidende und verantwortliche Individuum gefragt, das sich von manchen 'Sachzwängen' befreien kann. Hier werden Einfluß und Wertbindung zu wichtigen Variablen. Einfluß kann etwa eine große Tageszeitung, eine gesellschaftliche Gruppe oder eine Persönlichkeit haben, d.h. sie können Geltungsansprüche erheben, die andere meist übernehmen. Die Möglichkeit zur Kritik und zum sprachlichen Diskurs bleibt nichtsdestoweniger erhalten. Es gibt in der Außenpolitik sehr viele Formen dieser generalisierten Kommunikation.

Interessen, haben sie sich in einem Nationalstaat erst einmal etabliert, stoßen auf Widerstände im internationalen System und unterliegen Beschränkungen im Rahmen der nationalen Möglichkeiten. Diese Widerstände und Möglichkeiten, diese Beschränkungen prägen die Lebenswelt der außenpolitischen Akteure. Allerdings werden sie im Kontext der Lebenswelt nicht unbedingt als Beschränkungen, sondern oft als "unbefragt gültige Ressourcen" (96) erfahren. Die Forschung spricht von 'Determinanten der Außenpolitik'.

Als relativ stabiler Bestimmungsfaktor der Außenpolitik galt lange Zeit die geographische Lage eines Landes. Für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland kann es nicht ohne Einfluß bleiben, daß sie an der Nahtstelle

(92) J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.201.

(93) vergl. T.Parsons: Voting and the Equilibrium of the American Political System. in: E.Burdick/A.J.Brodbeck: American Political Behavior. o.O. 1959, S.101.

(94) vergl. R.Miliband: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972. darin besonders die Kapitel, in denen er die Mechanismen der politischen Sozialisation beschreibt; S.239 ff.

(95) ebenda, S.280/281.

(96) vergl. J.Habermas, a.a.O., Bd.II, S.204 ff.

der zwei weltpolitisch beherrschenden Blöcke und in einer für alle Großmächte bedeutsamen Region liegt. Gerhard KIERSCH, auf den ich mich bei diesen Faktoren beziehe (97), nennt als weitere wichtige Determinanten die demographie und die natürlichen Ressourcen eines Landes. "Mobilisierbare Ressourcen, industrielle Entwicklung, Stand der Produktivkräfte eines Landes gehören zu den wichtigsten Faktoren, die die Außenpolitik eines Landes bestimmen. ... Eng damit verknüpft ist die Entwicklung des Militärs. Dazu gehören Rolle und Einfluß der Armee in der Gesellschaft und damit im außenpolitischen Prozeß, Ausmaß, Umfang und Mobilisierung menschlichen und materiellen militärischen Potentials, Stand der Waffentechnologien etc."(98) Eine wichtige Determinante sei auch die politische Kultur eines Landes. "Dazu gehören neben generell akzeptierten Wert-, Norm- und Zielvorstellungen, die Struktur der Gesellschaft und die Vermittlung der in Parteien und Verbänden organisierten gesellschaftlichen Interessen im politischen System." (99) "Die heute wahrscheinlich wichtigsten außenpolitischen Bestimmungsfaktoren der meisten Staaten der Welt sind die Machtstrukturen, Kräfte und Interessen, die im internationalen System wirken."(100) Im letzten Satz spricht KIERSCH die exogenen Faktoren an im Gegensatz zu allen vorgenannten, die man als endogene Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik bezeichnen kann. Endogene und exogene Faktoren stehen in Zusammenhang miteinander. Je kräftiger und gewichtiger nämlich die endogenen Faktoren für ein Land sprechen, desto geringer wird der Einfluß der exogenen Faktoren sein. Dennoch kann sich kein Staat im Zeichen von Interdependenz und Verflechtung der internationalen Staatenwelt entziehen. Die vollständige Souveränität von Nationalstaaten scheint nicht mehr möglich zu sein. In dem von Ernst-Otto CZEMPIEL 1969 herausgegebenen Band zur 'Anachronistischen Souveränität' zog die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft schon damals diese Konsequenz in ihrem Forschungsresümee (101).

KIERSCH führt Determinanten an, die einerseits die Lebenswelt außenpolitisch Handelnder als "das fraglos Gegebene" (SCHÜTZ) bestimmen, die andererseits aber auch über systemische, entsprachlichte Kommunikationsmedien diese

(97) vergl. G.Kiersch, a.a.O., S.15-19.

(98) ebenda, S.16.

(99) ebenda, S.16/17.

(100)ebenda, S.17.

(101)vergl. PVS-Sonderheft 1, Opladen 1969.

Lebenswelt verzerren. Zur Erinnerung: Jürgen HABERMAS führt als strukturelle Komponenten der Lebenswelt die Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit an. Für Alfred SCHÜTZ, auf den sich HABERMAS kritisch bezieht, ist die Lebenswelt aufgeschichtet in die räumliche, zeitliche und soziale Struktur (102). Nach KIERSCH beeinflussen die politische Kultur, die Struktur der Gesellschaft etc. den außenpolitischen Entscheidungsprozeß; Faktoren also, die ohne Schwierigkeiten auch mit HABERMAS in der Struktur der Lebenswelt angesiedelt werden können. Geht man in der phänomenologischen Sichtweise von Alfred SCHÜTZ weiter, so wird die geographische Lage (als Teil der räumlichen Schicht der Lebenswelt), die Demographie (als Teil der sozialen Schicht der Lebenswelt) und die Gewichtung der Faktoren je nach historischer Situation (als Teil der zeitlichen Schicht der Lebenswelt) in die Theorie integrierbar. Die Einflüsse der Persönlichkeit der an außenpolitischen Entscheidungen beteiligten Akteure kann als von KIERSCH vernachlässigte Dimension der Lebenswelt hinzugefügt werden.

Vorrangig systemische Verzerrungen der Lebenswelt werden durch den letzten Punkt in KIERSCHs Aufzählung relevant, wenn er von internationalen "Machtsstrukturen, Kräften und Interessen" spricht. Solche Verzerrungen der Lebenswelt kommen zustande, wenn kommunikatives Handeln von systemischen Imperativen verformt wird. Es wird so zu erfolgsorientiertem, systemintegrativem Handeln, das funktionale Regeln befolgt, die nicht mehr an die Lebenswelt angekoppelt sind. Bedingt wird diese Entkoppelung von System und Lebenswelt nach HABERMAS durch die materielle Reproduktion der Lebenswelt in einer zunehmend arbeitsteilig organisierten Gesellschaft.

Die materielle Reproduktion der Lebenswelt der außenpolitischen Akteure vollzieht sich neben dem Medium 'Geld' auch über das der 'Macht' (103). Politische Akteure, und dies gilt besonders für demokratisch verfaßte Staaten, müssen ihre Lebenswelt in ihrem Bestand erhalten, d.h. materiell reproduzieren, indem sie dafür sorgen, daß zum einen genügend Geld für ihre Aufgaben zur Verfügung steht und zum anderen auch genügend Legitimation sie an der Macht erhält. Politische Akteure sind so von zwei Kommunikations-

(102) vergl. A.Schütz/I.Luckmann, a.a.O. 1979.

(103) HABERMAS trennt hier übrigens nicht in der klassischen Weise mit Max WEBER zwischen Macht und Herrschaft. WEBER machte Herrschaft von Legitimität abhängig. Infolgedessen wird bei HABERMAS der Machtbegriff eher im Sinne von WEBERs Herrschaft gebraucht.

medien abhängig; zwei Systembereiche deformieren ihre Lebenswelt und engen die kommunikativen Freiräume zur Entscheidungsfindung ein. Macht und Geld nehmen den ansonsten kommunikativ herzustellenden Handlungszusammenhängen konkrete Entscheidungsalternativen ab und übernehmen in Teilbereichen die Handlungskordinierung außenpolitisch Handelnder.

So wird Macht auf nationaler Ebene für die außenpolitischen Akteure spürbar in den Bereichen Wahlvolk, Parteien (Parlament), Jurisdiktion (so besonders beim Bundesverfassungsgericht) und bei der besonderen Rolle anderer Verfassungsorgane (etwa dem Bundespräsidenten). Auf internationaler Ebene sind es andere Nationalstaaten, die in Bündnissen oder Gegnerschaften militärische und politische Abhängigkeiten und Gegensätze schaffen. In beiden Fällen nimmt das Medium Macht konkrete Entscheidungsalternativen, wobei das Wahlvolk Macht nur anzweifeln oder aussetzen, aber nicht konkret ausüben kann. Macht wird dabei im reinen LUHMANNschen Sinn verstanden, der schreibt: "...für Macht gilt insofern nichts anderes ... In jedem Falle bezieht sich die einflußnehmende Kommunikation (Einfluß in einem anderen Sinne als hier gebraucht, R.R.) auf einen Partner, der in seinen Selektionen dirigiert werden soll."(104)

Geld hat zunächst ähnliche Funktionen wie in der Lebenswelt 'alltäglicher Akteuren'. Auch politische Akteure müssen ihren Handlungsspielraum wirtschaftlich absichern. Das geschieht auf nationaler Ebene durch Steuern und Abgaben; der Staat erhält so ein unmittelbares Interesse an einer florierenden Wirtschaft, denn nur auf diese Weise kann er in diesem Bereich zur materiellen Reproduktion seiner Lebenswelt beitragen. Hier wird deutlich, wie auch im politischen Bereich Geld kommunikative Handlungskordinierung ersetzen und einschränken kann (oder im Fall der Bundesrepublik in der Außenpolitik auch teilweise erweitern kann). Auf internationaler Ebene greifen ökonomische Abhängigkeiten, beispielsweise in Gestalt der Zinspolitik, der allgemeinen Handelspolitik oder der Währungspolitik, in die Lebenswelt außenpolitischer Akteure. Auf diese Weise geschaffene Tatsachen verformen über das Medium Geld die kommunikativ herstellbaren Entscheidungsalternativen der außenpolitischen Akteure und lenken ihr Denken. Dies geschieht umso stärker, als der Staat als Mittel zur Steigerung des Wohlstandes und als Förderer der Wirtschaft im internationalen System verstanden wird. Genau

(104) N.Luhmann: Macht. Stuttgart 1975, S.8.

diese Tendenzen aber werden mit der Entstehung des Wohlfahrtsstaates gefördert (105) - und dies mit zwangsläufiger Notwendigkeit.

Mit zwangsläufiger Notwendigkeit deshalb, weil das Medium Geld nicht nur für sich genommen viele politische Handlungen ermöglicht - im Sinne der materiellen Reproduktion der Lebenswelt - sondern auch unmittelbar zur Legitimation politischer Macht beiträgt. Die Materielle Reproduktion der Lebenswelt politischer - und damit auch außenpolitischer - Akteure ist deshalb an beide Medien gekoppelt. Beide dienen, folgt man HABERMAS, der Erhaltung der Lebenswelt, denn besonders durch die materielle Wohlfahrt seiner Bürger schafft sich das so verstandene politische System seine Legitimation als wesentliche Ressource der materiellen Reproduktion seiner Lebenswelt. Die politischen Akteure werden deshalb in dreierlei Hinsicht von systemischen Imperativen beeinflusst: Zum einen durch das Medium Geld als Ressource zur Aufgabenerfüllung, zum anderen durch das Medium Macht, dessen wesentlichste Komponente in einem Staat mit der wirtschaftlichen und politischen Verfassung der Bundesrepublik aber wiederum über das Medium Geld beeinflussbar wird (106); durch das Medium Macht aber zum dritten auch über internationale Kräfteverhältnisse. Unvollständige Souveränität (Penetration, HANRIEDER) und Integration und damit Abhängigkeit von anderen Staaten oder Staatengruppen nimmt Entscheidungsmöglichkeiten, die sonst erreichbar gewesen wären.

Die Interessenverbände, besonders aber die Wirtschaftsverbände, ziehen aus diesen Mechanismen ihre Kraft. Sie vertreten sowohl die Möglichkeiten, die dem Staat über das Medium Geld erschlossen werden können, als auch indirekt die Ressourcen, die dem Staat Legitimation verschaffen. Die Rolle der Gewerkschaften ist demgegenüber fast spiegelbildlich verschoben. Ihre Bedeutung für das politische System erklärt sich besonders aus ihrer Mitgliederzahl, die Legitimation auch ohne unmittelbare Kopplung an das Medium Geld entziehen kann. Die Einflüsse über die Tarifpolitik (und damit das Medium Geld) scheinen, im Vergleich zu den Unternehmerverbänden, begrenzt.

(105) vergl. PVS 4/77. darin: P.Flora/J.Alber/J.Kohl: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. S.707-772.

(106) "Eine auf dem Prinzip des Warenaustausches, den Gesetzen der Marktwirtschaft und des Profits aufgebaute Gesellschaft wird sich außenpolitisch weitgehend und zuvörderst an diesen orientieren bzw. mit diesen Prinzipien zu arbeiten versuchen." aus: E.Krippendorff, a.a.O., S.197.

Für diese systemischen Bereiche außenpolitischen Handelns lassen sich nun Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Systemtheorie David EASTONS (107) aber auch der soziologischen funktional-strukturellen Theorie Niklas LUHMANNs zur Erklärung und heuristischen Durchdringung heranziehen. HABERMAS verzichtete bisher auf diese Konsequenz seiner Theorie. Er untersuchte vorrangig die Auswirkungen der systemischen Verzerrungen auf die Lebenswelt des einzelnen und seiner Gruppe. Das System an sich blieb weitgehend außerhalb der theoretischen Analyse. Gerade für das politische System - konstituiert laut HABERMAS durch das Medium der Macht zur Verwirklichung kollektiver Ziele - ist aber dieser theoretische Standpunkt sehr wichtig.

HABERMAS sah Handeln als 'Bewältigen von Situationen'. Im politischen Raum bedeutet dies im wesentlichen: entscheiden. EASTON definiert das politische System durch seine Funktion, autoritativ für die Gesamtgesellschaft Wertzuweisungen vornehmen zu können (108). Mit HABERMAS: Die politischen Akteure haben die Macht kraft Einverständnis zur Erreichung gesamtgesellschaftlicher Ziele. Dieses EASTONSche politische System wird als grenzerhaltender Satz von Interaktionen verstanden, der in andere gesellschaftliche Systeme eingebettet, von ihnen umgeben und ihrem Einfluß ständig ausgesetzt ist (109). HABERMAS läßt innerhalb der Gesellschaft nur noch das 'wirtschaftliche Subsystem' zu. Seine Theorie setzt im übrigen bei dem 'Satz von Interaktionen' an und versucht zu klären, um welche Interaktionen es sich bei systemischen handeln muß.

"Das System funktioniert", so Ernst Otto CZEMPIEL (110), "indem es Forderungen aus seinen Umfeldern (d.h. der Innenpolitik, R.R.) aufnimmt und als inputs zuläßt, sie in den dafür vorgesehenen Kanälen, den Institutionen, behandelt, entscheidet und in Wertzuweisungen umwandelt, die dann als output in die Umfeldern zurückgegeben werden. Der output ist dazu bestimmt, in diesen Umfeldern einen zureichend großen Grad von Unterstützung zu erzeugen, auf den das politische System zwecks seiner Erhaltung angewiesen ist."(111)

(107) vergl. D.Easton: A Framework for Political Analysis. New York 1965. vergl. auch das Buch von E.-O.Czempiel: Amerikanische Außenpolitik. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1979, besonders S.12-20, wo er eben jenes EASTONSche Modell versucht, für die konkrete Forschungsarbeit nutzbar zu machen.

(108) vergl. D.Easton, a.a.O., S.50.

(109) ebenda, S.483-488.

(110) vergl. E.-O.Czempiel, a.a.O., S.14.

Neben vielen anderen Funktionen ist so die Systemerhaltung als eine wesentliche Funktion des politischen Systems eingeführt, die auch HABERMAS mit dem Anspruch der Macht auf Legitimation anführt. Macht braucht Legitimation eben nur, um sich zu erhalten, allerdings wird hier – und darauf wurde oben hingewiesen – nicht das System als Ganzes in seinen grundsätzlichen Funktionen infrage gestellt, sondern lediglich dessen Träger.

In das politische System – bei uns in die Lebenswelt politischer Akteure – werden Forderungen eingebracht, die auf Bedürfnissen, auf 'wants' zurückzuführen sind. Systemisch werden diese Forderungen, wenn sie ausschließlich erfolgsorientiert eingesetzt oder mittels Macht gesamtgesellschaftlich verbindlich werden (112). Systemisch werden Entscheidungen, wenn sie zur Erzeugung von Unterstützung, von Legitimation getroffen – also erfolgsorientiert – eingesetzt wurden. Politische Handlungen werden funktional, wenn sie nach Macht streben bzw. diese erhalten oder Macht einsetzen bzw. gebrauchen wollen. Politische Handlungen werden ebenfalls funktional, wenn durch sie Macht zur Erreichung gemeinsamer Ziele delegiert wird. Alle anderen Mechanismen, die EASTON dem politischen System zuordnet, müssen nun der politischen Lebenswelt zugeschrieben werden. EASTONS inputs, die er von der politischen Kultur und der Struktur der Gesellschaft abhängig macht, werden nun zunächst meist Eingaben, Beiträge zur politischen Lebenswelt der Akteure, der 'authorities'(EASTON).

Der systemische Regelkreis, wie ihn EASTON beschreibt, verläuft so neben der Lebenswelt politischer Akteure. Erfolgsorientierte, d.h. auf das Machtmedium bezogene Forderungen werden im politischen System umgewandelt in verbindliche Entscheidungen, in output, die in der Absicht gefällt wurden, Unterstützung ('support') für das System zu erzeugen. "Im Rückkopplungsprozeß informiert sich dann das politische System über den 'outcome', die Reaktionen, die seine Wertzuweisungen in den Umfeldern ausgelöst haben." (113)

(111) E.-O.Czempiel, a.a.O., S.14. vergl. auch D.Easton: A Systems Analysis of Political Life. New York 1975, S.21 ff.

(112) vergl. die Definition des Politischen bei Niklas LUHMANN: "Nithin meint Macht die Übernahme einer Entscheidung als Entscheidungsprämisse; aus einer Vielzahl von Möglichkeiten selektiert das politische System eine Möglichkeit, und diese Selektion, die sich als Entscheidung darstellt, und in ihrer Selektivität sichtbar bleibt, wird für die Umwelt zur Entscheidungsprämisse. ... d.h., es findet eine Spezialisierung zur Erzeugung und Durchsetzung bindender Entscheidungen statt, und zwar mit Hilfe des Kommunikationsmediums Macht." aus: Axel Görlitz: Politikwissenschaftliche Theorien. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1980, S.143-144.

(113) E.-O.Czempiel, a.a.O., S.15.

Das Medium Geld und das dadurch konstituierte Wirtschaftssystem verlangt ebenfalls funktionale, zweckrationale Entscheidungen der politischen Akteure, wollen sie ihre Legitimationsgrundlage sichern.

EASTON ordnet endogene und exogene 'inputs' als gleichrangig dem politischen System zu. Mit E.-O.Czempiel ist zu kritisieren, ..."daß diese Gleichordnung nicht zulässig ist. Zwar richten auch andere politische Systeme Forderungen ... (an das nationale politische System, R.R.), reagieren auf deren Erfüllung gleichfalls mit Unterstützung. Beide, Forderung wie Unterstützung, haben hier jedoch eine fundamental andere Realität, da sie für die Existenz des politischen Systems ... (des Nationalstaates, R.R.) nicht im entferntesten so wichtig sind wie ihre Äquivalente innerhalb (des Nationalstaates, R.R.). Für Prozesse solcher Unterschiedlichkeit darf man nicht die gleichen Begriffe verwenden."(114)

Für unseren Systembegriff bedeutet dies, daß Entscheidungen der politischen Akteure erfolgsorientiert getroffen werden, um Legitimation zu verschaffen. Legitimation aber wird im wesentlichen innenpolitisch zugeteilt. Außenpolitik dient lediglich in manchen Fällen als Mittel zur Erzeugung innenpolitischer Unterstützung. CZEMPIEL: "Denn auch bei der Außenpolitik verarbeitet und erfüllt das politische System Forderungen, die aus dem Umfeld (d.h. Innenpolitik, R.R.) stammen. Die meisten davon reichen ohnehin in die Umwelt (d.h. das internationale System, R.R.) hinein, lassen sich nicht ausschließlich innenpolitisch erfüllen, und zwar umso weniger, je kleiner die Einheit und je größer die Interdependenz ist."(115) CZEMPIEL noch deutlicher: "Was konventionell als Außenpolitik erschien, zeigt sich jetzt als Ausführung von 'demands', die vornehmlich auf die Umwelt gerichtet sind; ... stellt sich jetzt dar als Bemühung um Schaffung und Zuweisung von Werten aus der Umwelt für das Umfeld, und zwar entweder als Aufforderung an das politische System, oder innerhalb eigener Handlungszusammenhänge, die das Umfeld unterhält, oder in einer Kombination beider." (116)

Spätestens hier haben wir gegenüber HABERMAS einen Perspektivenwechsel voll-

(114) ebenda, S.15.

(115) ebenda, S.14.

(116) ebenda, S.14/17.

zogen. Nicht mehr der einzelne und dessen Gruppe, sondern das System und die funktionalen Leistungen, die der einzelne darin zu erbringen hat, stehen im Mittelpunkt. Durch Anpassung an die Umwelt/umfeld arbeiten die im System befangenen Akteure darauf hin, ihre Legitimation der Macht zu sichern. Im politischen system der Bundesrepublik Deutschland findet dies seinen institutionellen Ausdruck in periodischen Wahlen.

Diese Legitimation wird nur im nationalen System akut; nur das nationale System kann Legitimation mit Folgen verweigern oder unterminieren. Exogene Faktoren wirken dabei entweder restriktiv oder fördernd, stimulierend für die Konzeption der Außenpolitik; sie stellen aber die Legitimation des politischen Systems nicht mit Folgen infrage. Sie können deshalb dessen Bestand von außen nur mit militärischer Gewalt bedrohen. Alle anderen Mittel - etwa wirtschaftliche Abhängigkeiten, Sanktionen - müssen den Umweg über das nationale System gehen. Sie finden deshalb Eingang in die Lebenswelt der politischen Akteure. Erst wenn die Wirksamkeit außenpolitischer Ereignisse das eigene System bedroht oder 'support' schmälert, werden sie über den Umweg der Innenpolitik zu systematischen Anforderungen, die bewältigt werden müssen. Werden exogene Einflüsse vorbeugend so behandelt, daß sie das eigene System gar nicht erst gefährden können, so handeln politische Akteure ebenfalls erfolgsorientiert und damit systematisch (117).

Macht wird im außenpolitischen Entscheidungssystem aber nicht nur als 'Deformation der Lebenswelt', als passives Ausgeliefertsein verstanden; Macht kann hier auch zum Instrument, zum aktiven Gestaltungsmittel der Einwirkung auf die systemische Umwelt/Umfeld werden. HABERMAS' Sicht aus der Perspektive des Machtunterworfenen ist in diesem Bereich aufzugeben. Die außenpolitischen Entscheidungsträger können Macht einsetzen, um andere Lebenswelten zu deformieren - das kann der 'gewöhnliche Mensch' nicht.

Das politische System zur Erklärung der 'systemischen Verzerrungen der politischen Lebenswelt' nach den Kategorien David EASTONS ist als heuristisches Modell durchaus brauchbar. Es erklärt aber nur einen Teilbereich des Politischen. Einige wichtige Differenzierungen sind vorzunehmen. Die Unterscheidung zwischen verständigungsorientiertem und zweck- bzw. erfolgsorientiertem und damit systemischem Handeln betrifft besonders auch EASTONS Begriff des input. Neben systemischem ist auch verständigungsorientierter input zu be-

(117) So schreibt etwa Joachim HÜTTER: "Außenpolitik handelt vom einheitlichen Auftreten des Staates, vertreten durch seine Regierung, gegenüber anderen Staaten. Gegenüber diesen

rücksichtigen. Beides aber sind Idealtypen. In der Wirklichkeit, und gerade im politischen Forschungsfeld, werden sich beide unweigerlich durchdringen. In dieser Durchdringung liegt aber gerade auch die Nahtstelle von System- und Handlungstheorie. In lebensweltlichen Bezügen werden dem Akteur Freiheitsräume zugestanden, die er im System nie haben könnte. Auf der anderen Seite wird so der Imperativ der Systemerhaltung relativiert und in seiner Gültigkeit auf einen Teilbereich des Forschungsfeldes verwiesen. Als input wollen wir mit EASTON alle Eingaben, Forderungen etc. an das politische System verstehen, seien sie nun verständigungsorientiert oder systemisch, da der Unterschied in der empirischen Forschungspraxis kaum festzustellen sein wird. Input kann - neben systemischem - auch verständigungsorientierten Charakter haben und nur in der Lebenswelt der politischen Akteure abgearbeitet werden. Man könnte die Gesprächsrunden zur Konzertierte Aktion etwa in weiten Bereichen als lebensweltlich bezeichnen, die allerdings durch wirtschaftliche wie politische Zwänge von systemischen Verzerrungen überlagert wurde.

Die Handlungen im politischen System (die Mikroanalyse) - das EASTON wesentlich als 'black box' auffaßte, und so wichtige Prozesse der politischen Entscheidungsfindung ausblendete - bleiben aber vorrangig lebensweltlich orientiert. Das Verhältnis der politisch Handelnden zueinander regelt sich zunächst nach verständigungsorientierten Prinzipien in lebensweltlichen Kontexten. Dabei beeinflussen etliche Determinanten die Entscheidung der Akteure; eine Entscheidung, die in allen Theorien bei den politischen Trägern belassen wurde. Erst neuere Konzeptionen - wie etwa die Korporatismustheorie - stellen auch eine Verlagerung der Entscheidungsgewalt fest (siehe unten). Diese Entscheidungsfindung, dieses politische bzw. außenpolitische Handeln wird von systemischen Imperativen überformt. Die Akteure richten ihr Handeln nach persönlichen Erfolgskriterien aus, stellen als Grundprinzip die Erhaltung - neben die symbolische auch die materielle Reproduktion - ihrer Lebenswelt in den Mittelpunkt. Das System wird so nicht als abstrakte Größe verstanden, in die sich alle menschlichen Handlungen einordnen müssen, sondern zum Bestandteil menschlichen Kalküls. Das System kann nicht ohne menschliche Handlungen bestehen, die sich notfalls - so jedenfalls HABERMAS - immer noch von dessen Zwängen emanzipieren können.

muß sie ihr Vorgehen nicht weiter rechtfertigen; denn sie ist ihnen nicht verpflichtet, sondern einzig und allein dem eigenen politischen System, wo sie gekürt wurde und wo sie auch wieder abgesetzt werden kann. Man geht also davon aus, daß ihr außenpolitisches

Noch einmal: Materielle Reproduktion der Lebenswelt außenpolitischer Akteure bedeutet Erhaltung der Macht – meine zweite, nun systemische Voraussetzung zu einer Theorie der Außenpolitik (118). Macht wird dabei in ihrer Legitimität vor allem von endogenen Faktoren infrage gestellt oder gestützt (119).

Es ist die Eigenart der HABERMASschen Konzeption, daß er das Individuum in den Mittelpunkt seiner Theorie setzt; nur Personen können Situationen bewältigen, können handeln und entscheiden. Träger der außenpolitischen Entscheidung sind deshalb immer Personen und Gruppen, die konkrete politische Rollen spielen, die interagieren und kommunizieren. Diese Rollen werden in lebensweltlichen Kontexten übernommen. Sehr wichtig bei der Analyse des außenpolitischen Entscheidungsprozesses kann in diesem Zusammenhang – und darauf möchte John HERZ aufmerksam machen – auch die Betrachtung von "Weltbild und Bewußtwerdung" der am außenpolitischen Entscheidungsprozeß Beteiligten werden (120). Schon bei den Theorien zur außenpolitischen Entscheidung standen Personen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Hier will ich deshalb meine dritte Voraussetzung zu einer Theorie der Außenpolitik hervorheben: die Personengebundenheit der außenpolitischen Entscheidung.

Diese Personen wirken in Organisationen. Organisatorische Strukturen beeinflussen das Handeln der Personen wesentlich und lassen dem politisch Handelnden oft erst die nötige Relevanz zuteil werden (121). Organisatorische Strukturen beschränken die Lebenswelt der außenpolitisch Handelnden (LUHMANN würde sagen, sie reduzieren die Komplexität des absolut Möglichen) und gehören zu den Determinanten der Außenpolitik. HABERMAS würde sie in den Kontext der Gesellschaft stellen, die er – neben Kultur und Persönlichkeit – als strukturelle Komponente der Lebenswelt anführt. Die außenpolitische Entscheidung ist deshalb auch an organisatorische Strukturen gebunden. Dies

Handeln allein dem Nutzen des eigenen Staates zu dienen hat. Das schließt nicht aus, daß sie auf Ziele anderer Regierungen Rücksicht nimmt. Jedenfalls wird sie dies aber nur so lange tun, wie es dem eigenen Staat nicht schadet." aus: J.Hütter: Einführung in die Internationale Politik. Stuttgart Köln Berlin Mainz 1976, S.30/31.

(118) "Hier rühren wir bereits an den Kernpunkt außenpolitischen Handelns: im Grunde haben die außen- wie innenpolitischen Aktionen der Führer jener politischen Gemeinschaft 'Staat' ihre gemeinsame Wurzel darin, für die Erhaltung jenes Systems, das sie kommandieren bzw. von dem sie bestellt wurden, zu operieren und zu agieren." aus: E.Krippendorff, a.a.O., S.192.

(119) Dazu etwa Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff: "Sie beanstanden das Denken in Legislaturperioden; einverstanden. Ist mein Eindruck aber falsch, daß viele Vorstandsmitglieder während der Mitbestimmungsdiskussion der Jahre 1974 bis 1976 zwar nicht in

sei meine vierte wesentliche Voraussetzung zu einer Theorie der Außenpolitik - organisatorische Strukturen einerseits innerhalb des politischen Entscheidungszentrums, andererseits aber auch in dem gesellschaftlichen Umfeld und der internationalen Umwelt.

Alle diese vier Voraussetzungen zur Theorie der Außenpolitik beziehen sich - und das dürfte deutlich geworden sein - sowohl auf die Analyseebene des Individuums wie der Gruppe, sowohl auf die nationale wie die internationale Ebene. Als Konsequenz ergibt sich, daß die traditionelle Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik so nicht aufrechterhalten werden kann. Über die systemischen Verzerrungen der Lebenswelt kommt der Innenpolitik eine beherrschende Stellung bei der Konzeption der Außenpolitik zu, denn nur von dort kann 'support' (EASTON) verweigert, kann Legitimität der Macht infrage gestellt werden. Die nationale wie internationale Wirtschaft besitzt dabei wohl eine Schlüsselrolle (122). Es ist deshalb nötig, einen kurzen Exkurs über die Entwicklung der Staatstheorie zu machen, denn gerade dort wurde in den letzten fünfzehn Jahren verstärkt auch das Verhältnis von Politik und Ökonomie analysiert und theoretisch gefaßt.

Legislaturperioden, wohl aber in 5-Jahres-Zeiträumen ihrer Wiederbestellung durch mitbestimmte Aufsichtsräte dachten und handelten." aus: O.Graf Lambsdorff: Rede vor der Jahrestagung des BDI 1979. in: BDI-Drucksache Nr.127. Köln 1979, S.87.

- (120) vergl. J.H.Herz: Weltbild und Bewußtwerdung - vernachlässigte Faktoren beim Studium der Internationalen Beziehungen. in: Aus Politik und Zeitgeschichte. 11/1980 vom 15. März 1980. Bonn 1980, S.3-17. vergl. auch H.-K.Kindermann, a.a.O., 1977, wo er "Weltverständnis und Ideologie als Faktoren der Auswärtigen Politik" betrachtet. Wesentlich für außenpolitische Entscheidungsprozesse werden hier die Sozialisation und Perzeption der Entscheidungsträger.
- (121) vergl. M.Olson: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968.
- (122) vergl. die systemischen Mechanismen, die oben dargestellt wurden, sowie die besonderen Beziehungen zwischen Macht und Geld.

1.4. Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik.

Das Problem des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft stellt sich vor allem auf drei Ebenen: Zum einen auf der organisatorisch-institutionellen Ebene; dann auf der Ebene der Funktionen, die beide jeweils für die Gesellschaft erbringen; und drittens auf der Ebene der Funktionen füreinander. Es stellt sich also die Frage nach der relativen Autonomie des Staates bzw. der Wirtschaft, die Frage nach den autonomen Handlungsspielräumen der Staatsadministration (123).

Die Bereiche Staat und Wirtschaft will ich idealtypisch definieren: Staat umfasse so das politisch-administrative System. Dazu gehören demokratisch gewählte Politiker und deren Verwaltungsstäbe. Zum System werde dieser Bereich vor allem durch seine Orientierung am Kommunikationsmedium der Macht (124).

Wirtschaft beschränke sich auf den privatkapitalistisch organisierten Bereich. Die Beziehungen der Akteure orientieren sich am Marktmechanismus, am systemischen Kommunikationsmedium Geld. Entscheidungen werden hier ausschließlich in privater Verantwortlichkeit gefällt.

Beide Bereiche können jedoch nicht so einwandfrei voneinander getrennt werden (125). Die Theorien zu Staat und Wirtschaft, die im wesentlichen in den letzten zwanzig Jahren und verstärkt anfangs der siebziger Jahre entwickelt wurden, lassen sich grob einteilen in sogenannte 'bürgerliche' Konzepte einerseits, 'in der marxistischen Tradition stehende' Konzepte andererseits.

Nach den großen Analysen Max WEBERS zu 'Wirtschaft und Gesellschaft'

(123) vergl. Grottian/Murswiek (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974.

(124) Andere Autoren verwenden hier den Begriff der öffentlichen Herrschaftsausübung.

(125) vergl. z.B. W.D.Narr/F.Naschold: Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie Teil III. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973'. Sie schreiben: "Bei der gegenwärtigen engen Verzahnung zwischen Politik ... und Ökonomie, bei der seit der Industrialisierung stärker denn je gegebenen ökonomischen Hauptwurzel von Herrschaft ist es mehr als verwunderlich, daß die Mehrzahl der ... Studien den ökonomischen Sektor ausspart..." ebenda, S.100/101.

kamen wesentliche Impulse zur theoretischen Durchdringung des Problems aus der Wirtschaftswissenschaft und der Pluralismustheorie. Mit der neuen Rolle des Staates, die besonders John M. KEYNES betonte, wuchs die Bedeutung seines Verhältnisses zur Wirtschaft. Die Wechselwirkungen, die beide Bereiche aufeinander ausüben, wurden offensichtlicher und bedurften immer mehr einer auch legitimatorischen Aufarbeitung. Geliefert wurde sie besonders von der Pluralismustheorie. Grundsätzlich wird dort der Bereich des Staates (das Allgemeine) vom Bereich der Wirtschaft (das Besondere) organisatorisch und funktional geschieden.

Neben Anstößen zur theoretischen Neuformulierung des Verhältnisses Staat/Wirtschaft aus dem englischsprachigen Raum um Anthony DOWNS (bei dem allerdings nur implizite Folgerungen gezogen werden können) oder den Modernisierungstheorien kamen wichtige Impulse auch von den westdeutschen Sozialwissenschaften. Nach der konservativen Staatslehre, bei der etwa Werner WEBER oder Ernst FORSTHOFF vor der pluralistischen Auflösung des Staates warnten, versuchte besonders die Systemtheorie, vor allem vertreten durch Niklas LUHMANN, eine theoretische Lösung des Problems.

Für LUHMANN sind Wirtschaft und Staat ausdifferenzierte Subsysteme des umgreifenden Gesellschaftssystems. Er unterscheidet beide Subsysteme hinsichtlich der Funktionen, der organisatorisch-institutionellen Strukturen sowie der Kommunikationsmedien. Politik und Wirtschaft existieren relativ autonom, allerdings behauptet LUHMANN einen Primat der Wirtschaft. "Der funktionale Primat scheint jeweils dem Teilssystem zuzufallen, das sich mit jeweils höherer Eigenkomplexität ausdifferenzieren und strukturieren läßt"(126), und dies sei gegenwärtig das Subsystem der Wirtschaft, bei dem der Marktmechanismus sehr wirkungsvoll Komplexität reduzieren könne. LUHMANN sieht keine deterministische Verschränkung der beiden Sphären. Entwicklungen bei Funktionen und Institutionen laufen nicht parallel (wie dies etwa von HABERMAS unterstellt wird), sondern können gegeneinander variieren. Verschiedene Institutionen können gleiche Aufgaben gleich gut erfüllen, d.h. die Wirtschaft kann etwa funktionales Äquivalent sein für politische Instanzen. Inhaltliche Verschränkungstendenzen (wie bei HABERMAS und OFFE) sieht LUHMANN kaum; für ihn sind Verfahren und Funktionen wichtig; und da seien Staat und Wirtschaft

(126) N. Luhmann: Wirtschaft als soziales System. in: ders.: Soziologische Aufklärung. Opladen 1971², S.226.

nach wie vor zu trennen.

Systemtheoretisch orientiert sind auch die Planungstheorien von SCHARPF und NASCHOLD, die allerdings sehr viel mehr als dies LUHMANN tut von der Notwendigkeit staatlicher Planung ausgehen. Ihnen gemeinsam ist das Streben nach 'aktiver Politik', die sich von vornehmlich sozio-ökonomischen Interessen und Sachzwängen freimachen kann. Zur Erweiterung des Handlungsspielraumes setzen sie bei der Reform der politischen Verwaltung an.

Eine Verschmelzung von Staat und Wirtschaft bzw. Gesellschaft sieht die bürgerlich-demokratiethoretische Auffassung um KROCKOW. Die Gesellschaft werde durchstaatlicht, der Staat vergesellschaftet.

Einen recht wichtigen Beitrag lieferte E.W.BÖCKENFÖRDE mit seinem Konzept der dialektischen Wechselbeziehung zwischen Gesellschaft und Staat. Er trennt die organisatorisch-institutionelle Dimension des Problems von der funktionalen und postuliert durchaus organisatorische Selbständigkeit der Sphären, sieht dann allerdings auch funktionale Verschränkungen. Die Besonderung der Staates ergibt sich bei ihm aus dem Amtsgedanken. Er schreibt: "Es ist für die gegenwärtige Identifikation von Staat und Wirtschaft kennzeichnend, daß der Staat in eine Dienstfunktion gegenüber dem industriell-wirtschaftlichen Prozeß gerät. Es wächst zwar die Weite seiner Aufgaben, aber im gleichen Maße wächst die Schwäche seiner eigenen Entscheidungsmacht. Subjekt des sogenannten globalen Steuerungsprozesses ist nicht der Staat, sondern der industriell-wirtschaftliche Prozeß selbst; der Staat ist ihm gegenüber Erfüllungsgehilfe, leistet die Ausfallbürgschaften, um sein immanentes, auf Wachstum, Produktivität und Ertrag ausgerichtetes Funktionieren zu gewährleisten."(127) Der Staat wird so immer mehr zum "Träger einer Komplementärfunktion für den industriell-wirtschaftlichen Prozeß"(128). Er füllt also funktionelle Lücken aus, die die Wirtschaft selbst nicht füllen könnte. BÖCKENFÖRDE behauptet nun aufgrund dieser Verschränkungstendenzen funktioneller Art, daß bestimmte Verbände vom vorpolitischen Willensbildungs- in den politischen Entscheidungsraum hineinwachsen, daß "die verfassungsrechtlich organisierte (staatliche) politische Entscheidungsgewalt nicht

(127) E.W.Böckenförde: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart. in: APUZ Nr.49/71 vom 4.12.1971, S.3 ff.

(128) ebenda, S.15.

mehr die gesamte politische Entscheidungsgewalt, die im politischen Handlungs- und Entscheidungssystem vorhanden ist, umfaßt."(129) Funktionale Verschränkung bedeutet demnach nicht auch gleichzeitig organisatorische Verschmelzung - ein sehr wichtiger, für die empirische Forschung relevanter Gesichtspunkt.

Jürgen HABERMAS trennt zwar auch in seiner Staatstheorie zwischen funktionalen und institutionell-organisatorischen Merkmalen, meint aber, daß die Funktionsvermischung auch institutionell Konsequenzen verlange. Allerdings sieht er keinen zwangsläufigen Zusammenhang wie später etwa OFFE. "Die Sphärentrennung entlang dem Funktionskriterium öffentlich/privat wird evolutionär abgelöst durch etwas undifferenziert 'Mittleres', das halbprivat oder halböffentlich gleich gut genannt werden könnte."(130)

In OFFEs stärker systemtheoretisch angehauchter 'linker' Staatstheorie sei die Spätform des Kapitalismus erreicht, wenn die Ausbildung von drei Aufnahmemechanismen erfolgt ist: "Marktorganisation; Institutionalisierung des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts und seine direkte Integration in Produktion und Politik; staatliche Globalregulierung sämtlicher bestandswichtiger Variablen des Systems."(131) Grundlage der Theorie ist, daß die 'anarchische privatkapitalistische Produktionsweise' langfristig den eigenen Überlebens- und Expansionsbedingungen bzw. -möglichkeiten der kapitalistischen Produktionsweise entgegenstehe. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit für den Staat, in der Privatsphäre zu intervenieren. Der Staat übernehme die kompensatorische Ausfüllung von Funktionslücken des ökonomischen Systems und politisiere damit das Gesamtsystem. Politik und Ökonomie werden so deterministisch verschränkt. RONGE/RONGE kritisierten diese generelle theoretische Tendenz und belegen an Einzelfällen die autonome Konfliktregelungskapazität privatwirtschaftlicher Organisationen (132).

(129) E.W.Böckenförde: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. in: Der Staat 1976, S.466.

(130) J.Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuwied/Berlin 1962, S.273.

(131) C.Offe: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt/M. 1980⁵, S.24.

(132) vergl. Ronge V./Ronge P.: Bankpolitik im Spätkapitalismus. Politische Selbstverwaltung des Kapitals. Frankfurt/M. 1979.

Für Joachim HIRSCH ist die Trennung von Staat und Wirtschaft aufgehoben. An ihre Stelle trete die Entwicklung "neo-feudaler Strukturformen" mit einigen wenigen Großkonzernen im Zentrum (133). Die Bürokratie rücke dabei in die Stellung einer "Generalagentur der kapitalistischen Wirtschaft", die die Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben wahrnehme, die von den Großkonzernen allein nicht zu leisten seien. Daraus erwachse eine gewisse Abhängigkeit der kapitalistischen Wirtschaft von Leistungen des Staates, bedürfe diese doch zu ihrem Funktionieren permanenter Staatseingriffe. Andererseits verliere aber auch der Staat seine Autonomie, und zwar auf doppelte Weise. Zum einen bestimme die Handlungslogik des kapitalistischen Wirtschaftssystems das staatliche Handeln - Übereinkommen mit Führungsspitzen der Wirtschaft werden zu entscheidenden Planungsgrundlagen für die staatliche Bürokratie. Zum zweiten verlagere sich die kapitalistische Krise nun in den politischen Bereich. Der Staat stehe in dem Dilemma von beschränkten Möglichkeiten zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems, das wiederum wesentlichste Basis zur Sicherung von Massenloyalität sei.

Wesentlich erscheinen mir diese Folgerungen: Die Interessen der wirtschaftlich Mächtigen und der politisch Regierenden sind prinzipiell gleichgerichtet; dies trifft gerade und besonders für die Außen- und Außenwirtschaftspolitik zu. Zur Erhaltung der innenpolitischen Stabilität, zur Erzeugung von Massenloyalität, zur Stärkung der Legitimität der politischen Eliten ist eine florierende Wirtschaft unabdingbar. Der Staat allerdings hat weitgehend nicht die Mittel dazu. Er braucht den prinzipiellen Konsens der wirtschaftlich Bestimmenden, denn nur diese entscheiden im kapitalistischen Wirtschaftssystem über Investitionen. Der Staat nimmt dabei komplementäre Aufgaben wahr. Er kann zur Sicherung des Gesamtsystems allerdings auch gegen wirtschaftliche Teilinteressen handeln, so wie es Claus OFFE theoretisch konzipierte.

Gerade in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik werden wirtschaftliche und politische Interessenkonkordanzen offen auf den Tisch gelegt, stellt sich doch in diesem Rahmen noch nicht das Problem der Verteilung der erwirtschafteten Güter. Die Devise lautet: Zunächst einmal die nationale Wirtschaft stärken - die Verteilung ist dann eine andere Sache. "Die För-

(133) vergl. J.Hirsch: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Frankfurt/M. 1970.

derung des Außenhandels erfolgt bekanntlich im Interesse der ganzen deutschen Wirtschaft und aller gesellschaftlichen Schichten, so daß sich für das Auswärtige Amt in der Regel keine Probleme daraus ergeben, daß der BDI auch die Interessen einer bestimmten sozialen Gruppe (Unternehmer) vertritt."(134)

Um auf die drei Ebenen zu Beginn dieses Abschnitts zurückzukommen, sei auch im Interesse der empirischen Arbeit gefordert, die Sphären von Politik/Staat und Wirtschaft organisatorisch mit BÖCKENFÖRDE zu trennen. Erst auf dieser Grundlage können dann funktionale Verschränkungen festgestellt werden. Im internationalen Rahmen übernimmt dabei der Staat Funktionen der Wirtschaftsförderung, der Sicherung eines verlässlichen internationalen kapitalistischen Ordnungsrahmens bei Handel und Währung und der Minderung politischer Risiken. Die Wirtschaft übernimmt vor allem die innenpolitische Funktion der Sicherung von Massenloyalität. Sie kann darüber hinaus auch als Instrument der Außenpolitik (Embargo als auffälligste Form) eingesetzt werden. Die Wirtschaft dient so über das Medium Geld der Stützung des Mediums Macht. Für die Gesellschaft erfüllen beide nach eigenen Worten die Funktion der Erhaltung des Wohlstandes im nationalen wie internationalen System. Dabei kann es auch sinnvoll sein, um diese Funktion langfristig zu sichern, sich über kurzfristige Interessen von wirtschaftlichen Teilgruppen hinwegzusetzen. Die Verbände der deutschen Wirtschaft erfüllen in dieser Hinsicht eine wichtige Integrationsfunktion. Sie sind die Sprecher einer Wirtschaft, die ihr besonderes Interesse zum allgemeinen des Staates machen will. Sie sind deshalb auch wichtige Bestimmungsfaktoren, der Lebenswelt außenpolitischer Akteure, die in bestimmten Handlungssituationen ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Aufgrund der aufgezeigten systemischen Zusammenhänge zwischen den Medien macht und Geld wird diese Durchsetzung wesentlich erleichtert. Es ist aber durchaus auch möglich, daß wirtschaftliche Gruppen sich des Mediums Macht bedienen und so funktional Aufgaben des Staates übernehmen - bei immer noch postulierter organisatorischer Trennung der beiden Bereiche. Die Verbandsforschung hat zu diesem Bereich wichtige Aussagen gemacht.

(134) Aus einem Brief des Auswärtigen Amtes an den Verfasser.

1.5. Die Verbände im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung.

Die Verbändeforschung ist erwachsen aus der Gruppen- bzw. der älteren Pluralismustheorie um A.F.BENTLEY und D.B.TRUMAN (135). Später gab auch hier die Systemtheorie neue wesentliche Anstöße und untersuchte besonders die funktionalen Beiträge der Gruppen für das Gesamtsystem.

Verstärkt wurde die Funktion und Stellung der Verbände in der wissenschaftlichen Forschung erst seit Mitte der fünfziger Jahre thematisiert. Hier war es besonders die juristische Staatslehre, die unter Berufung auf Carl SCHMITT die staatliche Autorität durch das Wirken der Verbände gefährdet sah. Mit Ernst FRAENKEL aber wurde die Neo-Pluralismustheorie - und mit ihr das legitime Eingreifen der Verbände in die politische Willensbildung - zum leitenden Paradigma der bundesdeutschen Politikwissenschaft und Verbandsforschung (136).

Die Verbände sind demnach legitime Teilnehmer am politischen Prozeß. Die Konkurrenz der einzelnen Interessengruppen zueinander ergebe so für die staatlichen Akteure ein ausgewogenes Bild vom Gemeinwohl. Der Staat tritt als Schlichter von Gruppenkonflikten und als Vollzieher des Gemeinwohls auf, das sich im Feld der Gesellschaft durch die artikulierten Interessen der prinzipiell mit gleicher Macht ausgestatteten Gruppen ergeben solle. "In der Gegenwart stellen politische Entscheidungen zumeist die Resultante im Parallelogramm von Kräften dar, an deren Zustandekommen die Interessenorganisationen maßgeblich teilhaben." (137)

Diese Vorstellungen, die selbst ein Schüler FRAENKELS als bloßes Arbeitsprogramm, als Herausforderung für die alltägliche politische Praxis betrachtete (138), wurde von links wie rechts kritisiert (139). Rechte Kritiker sahen in bewußter oder unbewußter Berufung auf Carl SCHMITT die Autorität

(135) vergl. A.F.Bentley: The Process of Government. Bloomington 1949². vergl. auch: D.B.Truman: The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion. New York 1971¹.

(136) vergl. E.Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1979.

(137) ebenda, S.45.

(138) vergl.hierzu W.Steffani: Pluralistische Demokratie. Opladen 1980. S.68/69.

des Staates gefährdet und richteten sich in ihrer Argumentation besonders gegen die 'Macht' der Gewerkschaften. Linke Theoretiker bezweifelten die ausgleichende Wirkung der Kräfte und wiesen auf die vielen nicht organisierten, organisierbaren und konfliktfähigen und damit unterdrückten Interessen hin, während gewissen Kräften allein durch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur des Staates Vorteile zukämen.

Auf der Basis pluralistischer Theoriekonzepte entstanden in der Folgezeit eine Reihe empirischer Studien zur Analyse des Einflusses gesellschaftlicher Kräfte auf staatliche Entscheidungen. Allerdings wurden fast immer gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsfragen ausgeklammert. "Dieser Mangel an Gesellschaftstheorie, der auch in empirischen Arbeiten der bundesrepublikanischen Verbandsforschung deutlich zum Ausdruck kommt, ist eben nicht durch eine Verfeinerung des methodischen Instrumentariums zu kompensieren." (140) Es ist eben beispielsweise sehr schwer möglich, sogenannte 'non-decisions' nachzuweisen (141), die Entscheidungsmöglichkeiten aufgrund systemischer 'Sachzwänge' von vornherein ausschließen. Diese Phänomene können in weiten Bereichen nicht empirisch, sondern allenfalls theoretisch, besser gesellschaftstheoretisch gefaßt werden. Aufgrund der zunehmenden Theoretisierung anfang der siebziger Jahre und der abnehmenden Bedeutung der Pluralismustheorie wurden allerdings in den letzten Jahren kaum mehr empirische Studien angefertigt.

Ministerialbürokratien und Regierungen wurden zum Hauptadressaten der Verbandspolitik und in der Forschung als solche erkannt (142). Historische Arbeiten wurden angefertigt, die im wesentlichen bei Heinz Josef VARAIN (143) dokumentiert wurden. NARR und OFFE thematisierten die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen als wesentliche Einschränkung und Kritik am Pluralismusmodell. Einen Ausgleich der Mängel der pluralistischen Willensbildung suchten z.B. SCHARPF und MAYNTZ in einem planenden Staat, der mit aktiver Politik das Gemeinwohl verwirklichen, zumindest aber den

(139) vergl. hierzu die recht ausführliche Darstellung bei: H.Gudrich/S.fett: Die pluralistische Gesellschaftstheorie. Grundpositionen und Kritik. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1974, deren Darstellung allerdings von Steffani, a.a.O., wiederum kritisiert wird. vergl. dazu W.Steffani, a.a.O., S.76/77.

(140) U.v.Alemann/ R.G.Heinze: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen 1979, S.17/18.

(141) vergl. zur Theorie der 'non-decisions': P.Bachrach/M.S.Baratz: Macht und Armut. Eine

starken Interessen widerstehen sollte. Ihre Planungstheorien sollten wichtige Anstöße zur Reform der öffentlichen Verwaltung liefern.

Daneben setzte ein Politisierung der Verbändediskussion ein, die einerseits das Schreckgespenst vom Unternehmerstaat (144), andererseits das des Gewerkschaftsstaates an die wissenschaftliche Wand malten (145).

Grundsätzlich lassen sich folgende Mängel der Pluralismustheorie als der politikwissenschaftlichen Verbandstheorie der Nachkriegszeit schlechthin feststellen: Entgegen der Theorie zeigt sich im organisierten Verbandssystem nur eine sehr eingeschränkte selektive Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Darüber hinaus sind diese repräsentierten Interessen nicht gleichgewichtig im politischen System. Das Gemeinwohl als Ausdruck der Balance zwischen den Interessen wird so gleich doppelt verfehlt. "Zentrales Argument der Kritik an den traditionellen Verbändetheorien ist die Ablösung der einseitigen 'pressure'-Perspektive, die nur den Einfluß der Verbände auf den Staat problematisiert und die wachsende Einbeziehung der wichtigen Verbände in den Staatsapparat vernachlässigt." (146)

Genau an diesem Punkt setzen neuere westeuropäische Konzeptionen zum Neokorporatismus an, die für die Verhältnisse in den westlichen Industriestaaten entwickelt wurden. Dabei wendet sich diese Konzeption sowohl gegen die althergebrachte Pluralismustheorie als auch gegen eine politisierte Stamokap-Theorie. "Das Verhältnis Staat-Verbände ist nicht als eine 'pressure'-Beziehung, sondern als ein 'push-and-pull'-Verhältnis zu charakterisieren, bei dem die für die Funktionen des politisch-administrativen Systems relevanten Interessenverbände relativ fest im System selbst integriert sind. Diese Konstellation wird von einflußtheoretischen Argumentationen marxistischer und konservativer als auch pluralistischer Provenienz immer zu einseitig wiedergegeben." (147) Die Neokorporatisten hoffen mit ihrer Theorie

theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt 1977. vergl. auch C.Offe, der diese Problematik in seinem Buch : Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt 1980, Bes. S.65 ff., aufgreift.

(142) vergl. W.Hennis: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. in: ders.: Politik als praktische Wissenschaft. München 1968. vergl. auch P.Grottian: Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg 1974.

(143) vergl. H.J.Varain (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.

(144) vergl. etwa W.Simon: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979.

(145) vergl. auch die Sonderhefte der WSI-Mitteilungen "Gewerkschaftsstaat oder Unternehmer-

auf eine adäquatere Beschreibung der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Verflechtungen.

Was ist nun unter Korporatismus – oder Neokorporatismus – zu verstehen? SCHMITTERS Definition beeinflusste die internationale Diskussion maßgeblich: "Korporatismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander im Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ohnehin ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben." (148) Hauptcharakteristikum des politisch verstandenen Korporatismus sei, so ALEMANN und HEINZE (149) die "funktionale Repräsentation von sozio-ökonomischen Gruppen neben/und/oder statt regionaler Repräsentation durch allgemein gewählte Parlamentarier." Die Korporatismustheorie versucht so, die blinden Stellen der Pluralismustheorie aufzuhellen. Der Staat hat dabei nicht länger das Entscheidungsmonopol für gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen. Er ist gezwungen, sich mit anderen Entscheidungszentren zu arrangieren. Auch im politischen Prozeß herrscht so keine freie Konkurrenz der Kräfte mehr, der Markt der Interessen wurde längst vermachtet.

Als wesentliche Voraussetzungen für die Ablösung pluralistischer Strukturen durch einen 'societal corporatism' sieht SCHMITTER in folgenden Bedingungen: "Verstärkung der ökonomischen Konzentration und der Konkurrenz zwischen nationalen Volkswirtschaften, Ausdehnung des Staatsinterventionismus in alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche, Rationalisierung der staatlichen Entscheidungsprozesse, um untergeordnete Statusgruppen stärker in

staat? der Jahre 1976 und 1977.

(146) R.G.Heinze: Verbändepolitik und Neokorporatismus. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen 1981. S.12/13.

(147) Alemann/Heinze, a.a.O., S.31.

(148) P.C.Schmitter: Interessenvermittlung und Regierbarkeit. in: Alemann/Heinze, a.a.O., S.94 ff.

(149) Alemann/Heinze, a.a.O., S.46.

den politischen Prozeß zu inkorporieren; die Steuerung dieser Prozesse verlangt ein stabiles pluralistisches Ordnungssystem, das durch gesellschaftlich Korporatismus die vorher pluralistisch zersplitterte Interessenstruktur stärker zusammenzubinden in der Lage ist."(150)

Drei verschiedene Konzepte des Korporatismus in der internationalen Diskussion unterscheiden ALEMANN und HEINZE: Manche Forscher kennzeichnen Korporatismus als ökonomisches Strukturprinzip, als einen Mechanismus, der nur auf die Wirtschaftssteuerung beschränkt bleibt, und viele Ähnlichkeiten zu den Spätkapitalismus-Analysen aufweist. Die 'tripartism'-Diskussion in Großbritannien (151) lieferte hier wesentliche Impulse.

Die zweite konzeptionelle Richtung sei laut ALEMANN/HEINZE der Korporatismus als politisches Prinzip. Diese Variante stellt mehr auf die neue aktive Rolle der großen Interessengruppen und ihre Macht im politischen System ab. In diesem Sinne definiert ANDERSON: "Corporatism is the term that is properly applied to the structured representation of functional interest in the process of policy-making,"(152) Interessengruppen werden hier institutionell in die 'Regierungsmaschinerie' einbezogen, und zwar über rein wirtschaftspolitische Themen hinaus.

In ihrem dritten Modell bezeichnen ALEMANN und HEINZE Korporatismus als soziopolitisches Prinzip. Dabei soll die Korporatismustheorie in die gleiche Reihe gestellt werden mit Pluralismus und Syndikalismus. Korporatismus als gesellschaftspolitisches Konzept, das mehr Aussagen zulassen soll, als nur bezogen auf den Entscheidungsprozeß. PANITCH definiert deshalb Korporatismus so: "The corporatist paradigm as understood to connote a political structure within advanced capitalism which integrates organized socio-economic producer groups through a system of representation and cooperative mutual interaction at the leadership level and of mobilization and social control at the mass level can be a heuristic tool for appropriating the social reality of many western liberal democracies."(153)

(150) P.C.Schmitter: Still the Century of Corporatism? in: Review of Politics 36/1974, S.107 f.

(151) vergl. etwa D.Kavanagh/R.Rose (eds.): New Trends in British Politics. London 1977.
Darin besonders den Aufsatz von Wyn Grant: Corporatism and Pressure-Groups.

(152) Ch.W.Anderson: Political Design and Representation of Interests. in: Comparative Political Studies 10/1977, S.191.

(153) L.Panitch: The Development of Corporatism in Liberal Democracies. in: Comparative Political Studies 10/1977, S.66.

Ich will Koropratismus eher im Sinne des zweiten Modells auffassen. Zur generellen Erklärung politischer Systeme scheint das Konzept zu eng gefaßt. Zur Erklärung eines Teilbereichs politischer Wirklichkeit, der Entscheidung, der politischen Willensbildung und der staatlichen Handlungskapazitäten allerdings ist dieses Modell - innerhalb einer weiter gefaßten allgemeinen Gesellschaftstheorie - sicherlich, besonders auch im Hinblick auf die empirische Arbeit, gut brauchbar. In diesem Sinne verstehe ich Korporatismus mit LEHMBRUCH (154) als Instrumentalisierung der Großverbände für staatliche Steuerungsleistungen (und dies geht weit über einflußtheoretische Perspektiven hinaus); andererseits eröffnet sich so den Verbänden eine wirksamere Durchsetzung ihrer Interessen und garantiert ihren Bestand.

Diese Abgrenzung des Korporatismus vom Pluralismus läßt sich auch auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen. Rolf G.HEINZE schreibt: "...das Pluralismuskonzept (besitzt) als gesamtgesellschaftliches Modell kaum noch Aussagekraft. ...Vielmehr haben sich wechselseitige und institutionalisierte Beziehungen und eine zunehmende Arbeitsteilung zwischen staatlichen Organen und einer begrenzten Zahl von repräsentativen Verbänden entwickelt, die als korporatistische Strukturen aufzufassen sind. Die Partizipation der Verbände im politischen System erstreckt sich nicht nur auf die Beratung und Mitwirkung bei Gesetzen, sondern es werden ihnen auch autonome Handlungsspielräume zugestanden."(155) Auf diesen wichtigen Aspekt der autonomen Handlungsspielräume der Verbände wies Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE hin. Er unterscheidet auf der einen Seite Verbände, die lediglich im Sinne der Pluralismustheorie Einfluß auf die staatliche Willensbildung nehmen könnten von anderen Organisationen, die auf der anderen Seite in der Lage seien, Daten selbst zu setzen, die die staatliche Politik berücksichtigen müsse. Er nennt als solche datensetzenden Kräfte die Tarifparteien und die Großinvestoren (156). Im Zusammenhang mit diesen 'Grund-Kompetenzen' werden besonders den Unternehmerverbänden und Gewerkschaften Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt, die anstelle der Politik für die Gesamtgesellschaft Relevanz gewinnen.

(154) vergl. G.Lehmbruch: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus. in: Alemann/Heinze, a.a.O., S.50 ff.

(155) Heinze, a.a.O., S.85/86.

(156) vergl. E.-W.Böckenförde: Die Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. in: Der Staat 15/1976, S.457-483.

"Es entstand der Zustand, daß bestimmte außerstaatliche Kräfte (Verbände, Interessenträger), obwohl ihnen keine Teilhabe an der verfassungsrechtlich organisierten politischen Entscheidungsgewalt zukommt, an der Ausübung politischer Entscheidungsgewalt gleichwohl, und zwar in rechtlich abgesicherter Weise, tatsächlich teilnehmen." (157) Der Staat gibt so in gewissen Bereichen Entscheidungskompetenzen an die Verbände und Gewerkschaften ab. Die Verbände ihrerseits aber verzichten neben dieser neugewonnenen Entscheidungsgewalt nicht auf 'althergebrachte' Einflußstrategien, mit denen sie die staatlichen Entscheidungsträger in ihre Richtung lenken wollen. Neben der korporatistischen Einbindung der Verbände, die auch bei der Formulierung der Außenpolitik und besonders der Außenwirtschaftspolitik vorzufinden ist, wirken diese Organisationen immer noch auch nach den Vorstellungen der Pluralismustheoretiker. Für diese Untersuchung bedeutet dies, daß der Verband sowohl in seiner datensetzenden wie mitentscheidenden und auch bloß beeinflussenden Funktion zu betrachten sein wird.

Im Rahmen der HABERMAS-Theorie gehören die Verbände als Teil der Gesellschaft zu den strukturellen Komponenten der Lebenswelt außenpolitischer Akteure. Ihre allgemeine Position ist bekannt und wird in die Rahmenbedingungen jeder politischen Entscheidung eingehen. Werden nun in bestimmten Handlungssituationen diese lebensweltlichen Bestimmungsfaktoren aktualisiert, d.h. treten die Verbände aktiv in die politische Arena (etwa der Konzertierte Aktion), so bestimmen sie das Handeln der an dieser Situation Beteiligten mit; das kann im Kontext kommunikativer Handlungen sein oder auch innerhalb systemischer Verzerrungen der Lebenswelt. Verzerrungen treten dann auf, wenn sich die Verbände auf ihre Machtbasis, auf ökonomische Sachzwänge berufen und politische Akteure diese in ihr Kalkül miteinbeziehen; systemische Verzerrungen treten auf, wenn einer der Beteiligten (also Politiker oder Funktionär bzw. Staat und Wirtschaft) zweckrational und erfolgsorientiert handelt, ohne zu einer Verständigung kommen zu wollen, die außerhalb systemischer Handlungskoordinierung liegt.

Die Verbandsforschung nun untersucht die verschiedenen Grade des Zusammenwirkens, die unterschiedlichen Möglichkeiten der Verbände bzw. des Staates, eine Situation zu definieren, d.h. letztendlich zu entscheiden. Bei dieser

(157) E.-W. Bückenförde, a.a.O., S.466.

Situationsdefinition bzw. Entscheidung spielen lebensweltliche, wohl in größerem Maße aber systemische Mechanismen der Handlungskoordination eine Rolle. Beide Bereiche, Staat und Verbände, besitzen Entscheidungsbefugnisse, die für die Gesamtgesellschaft Gültigkeit bekommen können und weitgehend systemischen Ursprungs sind: der Staat durch das Medium der Macht, die Verbände durch das Medium Geld (zunächst indirekt über die Investitionsgewalt ihrer Mitgliedsunternehmen) bzw. Macht (Entzug von Massenloyalität bzw. Einsetzung 'an Staates Stelle'). Für die Akteure der politischen Lebenswelt entsteht die Aufgabe, sich mit wirtschaftlichen und/oder politischen Sachzwängen auseinandersetzen zu müssen. Der Korporatismus in Form etwa einer konzertierten Aktion wird so zu einem Krisenmanagement zwischen diesen Sachzwängen - der Versuch, 'lebensweltliche Handlungsorientierungen' in Form von verständigungsorientierten Gesprächen auch zwischen übermächtigen Systemforderungen aufrechtzuerhalten. Dies gilt natürlich im gleichen Maße für die außenpolitische Ebene.

Noch ein Wort zur bisher einzigen Studie über die Arbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: Gerard BRAUNTHAL beleuchtet die strukturell-organisatorische Dimension des Untersuchungsfeldes nur am Rande. Zu sehr stehen neben den Inhalten die Strategien des Verbandes, die er bei seiner Interessenpolitik anwendet, im Mittelpunkt. Auch vermischt er häufig die Tätigkeit der 'Organisation BDI' mit derjenigen der bundesdeutschen Industrie selbst. Zudem schließt seine Arbeit mit dem Jahre 1964. Schon allein aus diesem Grunde hat es seine Berechtigung, diese Arbeit aufzugreifen und fortzuführen.

1.6. Zusammenfassender Begriff der Außenpolitik und Methodisches.

"Das Problem jeder außenpolitischen Analyse liegt darin, daß Außenpolitik kein fest umrissener Bereich ist, sie ist sowohl Bestandteil internationaler Politik, des außenpolitischen Handelns einzelner Staaten als auch ihrer Innenpolitik..."(158) Per definitionem allerdings setzt Außenpolitik die Existenz eines Nationalstaates voraus, der mindestens in Teilbereichen noch souverän entscheiden kann.

Für meinen Begriff der Außenpolitik gilt, daß Personen in Organisationen als Träger eines Entscheidungsprozesses Ziele und Mittel bestimmen bzw. aushandeln und außerhalb der nationalen Grenzen durchsetzen wollen, von denen sie annehmen, daß sie im allgemeinen nationalen Interesse durchgeführt werden müssen. Diese Personen und Organisationen wirken in einer politischen Lebenswelt, die von systemischen Mechanismen durchsetzt ist. Lebensweltliche und systemische Determinanten beeinflussen die Handlungsmöglichkeiten der Personen und Organisationen. Alle diese Faktoren bezeichnen den Prozeßcharakter der Außenpolitik. Außenpolitik kann darüber hinaus auch über ihre Ziele, Mittel und Wege erfaßt und näher beschrieben werden. So sind als wichtigste Teilbereiche der bundesdeutschen Außenpolitik die Außenwirtschafts-, die Sicherheits- und die Auswärtige Kulturpolitik zu nennen (159).

Dabei will ich im Gegensatz zu Gerhard KIERSCH oder Joachim HÜTTER (160) nicht nur den Staat als Träger der Außenpolitik auffassen. Es ist die große Leistung der Theorien zum (Neo-)Korporatismus, daß sie wichtige Entscheidungskompetenzen auf gesellschaftliche Gruppen übergehen sehen. Auch in der Außenpolitik kommen viele Entscheidungen nicht von staatlichen, demokratisch legitimierten Akteuren. Verbleibt dennoch die wesentlichste Kompetenz bei

(158) R.Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Meisenheim am Glan 1976, S.13.

(160) vergl. G.Kiersch: Außenpolitik. in: W.Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen 1980, S.15. Er schreibt dort: "Außenpolitik bezeichnet die Formulierung und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen in ihrer Vermittlung durch den Staat gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Bereich." vergl. dazu auch: J.Hütter: Einführung in die Internationale Politik. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1974, S.30/31. Er schreibt: "Außenpolitik handelt vom einheitlichen Auftreten des Staates, vertreten durch seine Regierung, gegenüber anderen Staaten."

jenen staatlichen Stellen, so unterliegen diese systemischen Zwängen, die von Verbänden nachdrücklich verdeutlicht werden.

"Außenpolitik handelt vom einheitlichen Auftreten des Staates, vertreten durch seine Regierung, gegenüber anderen Staaten. Gegenüber diesen muß sie ihr Vorgehen nicht weiter rechtfertigen, denn sie ist ihnen nicht verpflichtet, sondern einzig und allein dem eigenen politischen System, wo sie gekürt wurde und wo sie auch wieder abgesetzt werden kann. Man geht also davon aus, daß ihr außenpolitisches Handeln allein dem Nutzen des eigenen Staates zu dienen hat. Das schließt nicht aus, daß sie auf die Ziele anderer Regierungen Rücksicht nimmt. Jedenfalls wird sie dies aber nur so lange tun, wie es dem eigenen Staat nicht schadet." (161) Die Träger der Außenpolitik richten sich also vorrangig nach innenpolitischen Determinanten ihrer Entscheidung. "The major limitation of this power (of the decision-makers, R.R.) is the desire to maintain political support." (162) Dies gilt wohl auch für das organisierte System eines Verbandes. Besonders im Bereich der Wirtschaft durchdringen sich innenpolitische und außen- bzw. außenwirtschaftspolitische Entscheidungen.

Aber auch Außen- und Internationale Politik durchdringen sich gegenseitig. Das internationale System als "Weltsystem" (WALLERSTEIN) entwickelt systemische Mechanismen, die wiederum auf das nationale System durchschlagen und dort Entscheidungen beeinflussen, oft sogar fordern. Die Analysen KRIPPENDORFFs oder besonders WALLERSTEINs untersuchen gerade diesen Aspekt der Bestimmungsfaktoren nationaler Außenpolitik.

Für meinen besonderen Bereich der Wirtschaft sollen hier noch einige Bemerkungen zum Verhältnis von Außenwirtschaft, Außenwirtschaftspolitik und Außenpolitik angefügt werden. "Die mit der Evolution des westlich-kapitalistischen Systems verbundene Zunahme transnationaler Beziehungen und wirtschaftlicher Interdependenz sowie die wachsende Bedeutung der Modernisierungsfunktion des Wohlfahrtsstaates haben zur Folge, daß Außenpolitik sich in steigendem Maße auf wirtschaftliche, monetäre und technologische Angelegen-

(159) vergl. zur näheren Begründung weiter unten Punkt 3.1.

(161) J.Hütter, a.a.O., S.31.

(162) L.Milbrath in: J.N.Rosenau (ed.): Domestic Sources of Foreign Policy. New York London 1967, S.236.

heiten bezieht. Diese Diffusion der Außenpolitik führt zu einem Kompetenzverlust der Außenministerien zugunsten der spezialisierten innenpolitischen Ministerien. (Dadurch)...gewinnen Interessengruppen in stärkerem Maße direkten Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß, dessen Output wiederum sich immer mehr als Resultante eines bürokratieinternen bargaining darstellt."(163) Ich will die Außenwirtschaftspolitik auch aufgrund der obigen systemischen Mechanismen als Teil der Außenpolitik bezeichnen. Dabei werden außenwirtschaftliche Ziele zu Zielen der Außenpolitik, wird die Außenwirtschaft aber auch zum Instrument der Außenpolitik. Außenwirtschaft ohne staatliche Steuerung und Unterstützung ist heute nicht mehr vorstellbar. Michael KREILE schreibt dazu: "Die Ausdehnung ökonomischer Staatsfunktionen im Zeitalter des 'organisierten Kapitalismus' erzeugt eine Tendenz zur Verstaatlichung der Außenwirtschaftsbeziehungen, d.h. die Außenwirtschaft wird über direkte und indirekte Exportsubventionen, kreditpolitische Maßnahmen oder die Industrie- und Währungspolitik in einem solchen Maße staatlich beeinflußt, gelenkt und gesteuert, daß man schon von einem 'Neomerkanantilismus' gesprochen hat, der die Handelspolitik der westlichen Industriestaaten heute charakterisiere."(164) Außenwirtschaftspolitik wird so zum einen als Mittel der Außenpolitik (165), zum anderen aber auch als Mittel zur Herrschaftssicherung im obigen systemischen Sinne eingesetzt. Hans Georg SCHACHTSCHABEL definiert dazu Außenwirtschaftspolitik als die "Gesamtheit aller Maßnahmen zur Beeinflussung und Steuerung des Außenwirtschaftsverkehrs, und zwar sowohl des Warenverkehrs (Außenhandelspolitik) als auch der Finanztransaktionen, der unentgeltlichen Leistungen sowie des Dienstleistungsverkehrs (Zahlungsbilanzpolitik)" (166).

Einer sich zunehmend von nationalen Grenzen emanzipierenden internationalen Wirtschaft hat die nationale Politik Rechnung zu tragen. Nicht mehr nur politische Machtzentren sind es, mit denen sie sich auseinanderzusetzen hat, sondern in wachsendem Maße ökonomische Strukturen der Weltwirtschaft. Neben

(163) M.Kreile: Osthandel und Ostpolitik. Baden-Baden 1978, S.24.

(164) ebenda, S.24/25.

(165) Gerhard KIERSCH schreibt dazu: "Das gegenwärtig und in Zukunft vielleicht wichtigste Instrument nationaler Außenpolitik ist die Außenwirtschaftspolitik im umfassenden Sinne. ... Auch die Diplomatie...hat neben ihren fortbestehenden traditionellen Aufgaben eine wichtige Funktion als Wegbereiter und Vermittler ökonomischer Interessen insbesondere in den Ländern der Dritten Welt erhalten." aus: G.Kiersch, a.a.O., S.18.

(166) H.G.Schachtschabel: Lexikon der Wirtschaftspolitik. München 1979, S.19.

der Sicherheits-, der Integrations-, der Deutschland- und der Entwicklungspolitik nennt deshalb auch Hans Peter SCHWARZ (167) die Außenwirtschaftspolitik als wichtigsten außenpolitischen Sachbereich. Dabei möchte ich allerdings seine Kategorisierung modifizieren und für die Bundesrepublik die Entwicklungspolitik als wesentlich von der Außenwirtschaftspolitik bestimmt ansehen. Auch deshalb greife ich besonders diese beiden Teilbereiche im folgenden auf, um die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter dem Blickwinkel des Verbandseinflusses verstehbar zu machen.

Methodisch birgt jede Studie zu Entscheidungsprozessen für den außenstehenden wissenschaftlichen Beobachter große Schwierigkeiten. Viele vorgefundene Aktivitäten oder Aussagen sind eben nur als Indizien, nicht aber als der Kern der Sache selbst zu werten. Dieser kann nur hypothetisch erschlossen werden. Die empirischen Aussagen mußten gerade auch deshalb erst in ein theoretisches Modell gelegt werden, da sonst wesentliche Rahmenbedingungen ausgeblendet worden wären, die dem empirisch vorfindbaren Handeln der Akteure einen tieferen Sinn geben. Das Handeln der beteiligten Personen ist nur indirekt zu erschließen. Über dessen Voraussetzungen und inhaltliche Festlegungen sollen Handlungsmöglichkeiten abgesteckt werden.

Im Vordergrund stehen deshalb Quellenanalysen (Primärdaten) aus Jahresberichten, Periodika und sonstigen Veröffentlichungen des Bundesverbands der Deutschen Industrie. Außerdem werden amtliche Statistiken und Publikationen der am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten staatlichen Stellen herangezogen. Zeitungsberichte bieten ebenfalls eine gute Informationsmöglichkeit. Als weitere wesentliche Quelle wurden wissenschaftliche Veröffentlichungen zum Thema durchgesehen, die allerdings in den letzten Jahren recht spärlich erschienen sind. Auf dieser Basis wurden ergänzende offene Interviews geführt.

Bei der Inhaltsanalyse der Veröffentlichungen wurde meist qualitativ vorgegangen. Nur wenige Bereiche boten sich der quantitativen Analyse an, die dann allerdings auch durchgeführt wurde (168).

Standardisierte Interviews waren wegen der mangelnden Vergleichbarkeit der

(167) vergl. H.P.Schwarz (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1976¹.

(168) vergl. H.Abromeit: Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik. Frankfurt/M. New York 1981, S.7 ff.

Aussagen und der geringen Bereitschaft einer genügend großen Anzahl 'Betroffener' zur Mitarbeit kein geeignetes Mittel. Auch bei konkreten Fallstudien ist beim jeweiligen Akteur kein standardisiertes Programm abfragbar.

Fallstudien zur außen- und außenwirtschaftspolitischen Arbeit des BDI sind nicht ohne Schwierigkeiten zu erstellen. Probleme gibt es besonders in der zeitlichen Dimensionierung. Setzt man den zeitlichen Rahmen sehr knapp, so ist ein Entscheidungsprozeß zwar in fast allen seinen Stufen zu rekonstruieren (im Idealfall), die Verallgemeinerungsfähigkeit solcher Studien bleibt allerdings fraglich (169). Läßt man andererseits die Studie über einen recht langen Zeitraum gehen, so ist es nicht mehr möglich, detailliertere Aussagen zu machen. Nur allgemeine Trends und Entwicklungen im Beziehungsgeflecht werden deutlich - auch hier schwindet der Aussagewert. Es bleibt ferner zu fragen, ob nicht eine ausgewählte Fallstudie im Mittelpunkt einer solchen Arbeit stehen und sich alle anderen Kategorisierungen daraus ergeben sollten (170). Probleme der Relevanz, der Auswahlkriterien, der Abschätzung intervenierender Variablen können kaum umgangen werden - von Schwierigkeiten, die sich aus der Abschottung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses bei der Informationsbeschaffung ergeben, ganz zu schweigen. Trotzdem soll, wenn es alle diese Restriktionen zulassen, am konkreten Fall der Prozeß der Einflußnahme und Zusammenarbeit demonstriert werden - allerdings in deduktiver Art. In bereits explizite allgemeine Strukturen soll ein konkreter Fall gelegt werden, der keineswegs im Mittelpunkt der Arbeit stehen soll. Fallstudien sollen hier eher zur Verdeutlichung allgemeiner Strukturen und eher am Rande angefügt werden.

Da sich in der Bundesrepublik seit 1969 sehr wenige - und schon gar nicht tiefgreifende - außenpolitische Interessenskonflikte zwischen BDI und staatlichen Handlungsträgern entwickelt haben (171), werden sich solche Fallstudien - anders etwa als die von TUDYKA (172) - auf 'routinemäßiges' Handeln

(169) vergl. dazu die Schwächen der Studie von H.Adam: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse. Frankfurt/M. 1979. Zu eng angesetzte Fallstudien lassen hier kaum Aussagen über die im Titel angekündigte Problematik zu.

(170) vergl. dazu etwa G.Schmid: Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970. Köln 1979.

(171) vergl. die Zitate des BDI: "Die Überwindung der Rezession, das sich daran anschließende Bemühen, die Schäden des wirtschaftlichen Rückschlages zu beseitigen und eine solche

beider Akteure beschränken müssen. Die Auswahl wird dadurch verständlicherweise nicht leichter. Allerdings kann die Theorie Antworten geben, warum es in dieser Zeit keine entscheidenden Differenzen gab.

Der zeitliche Rahmen der Arbeit - die siebziger Jahre - ergibt sich aus den Tatsachen, daß die einzige wichtige Untersuchung zum BDI (173) Mitte der sechziger Jahre abgeschlossen wurde. Zum anderen aber auch, weil in diesem Zeitraum wesentliche Umbildungen im staatlichen Regierungsapparat (Regierungswechsel 1969) und in der Europäisierung der nationalen deutschen Außen- und besonders aber Außenwirtschaftspolitik stattfanden. Darüber hinaus änderte sich die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren im internationalen System selbst. Wolfram HANRIEDER schreibt dazu: "Das internationale System der siebziger und achtziger Jahre ist, verglichen mit dem der sechziger Jahre, durch eine Verlagerung von Machtfaktoren gekennzeichnet, die für die Außenpolitik der Bundesrepublik neue Rahmenbedingungen geschaffen haben. Der Zerfall der Bretton-Woods-Währungsordnung, die Führungsschwächen und Wirtschaftsprobleme Amerikas, die zunehmend kostspielige Energieabhängigkeit der Industrieländer, die in den SALT-Verträgen zum Ausdruck gekommene sowjetisch-amerikanische Kernwaffenparität und eine Reihe von anderen Faktoren sind Anzeichen für eine Strukturveränderung und Umverteilung der Macht im globalen Kräfteverhältnis. ... Mit Gewißheit kann jedoch behauptet werden, daß wirtschaftliche Faktoren zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und ... die militärische Kapazität als Machtfaktor zumindest zum Teil verdrängt haben."(174)

Mit der endgültigen Öffnung, ja Befreiung der deutschen Außenpolitik von den Fesseln der Hallstein-Doktrin und deren Nachwirkungen, mit der neuen Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel stieg das weltpolitische Gewicht der Bundesrepublik Deutschland. Die Ära des Kampfes um Souveränität und Sicherheit gegenüber dem Ostblock wurde abgelöst durch Weltoffenheit und wachsende wirtschaftliche Macht.

Grundlage für ein gesundes Wachstum zu schaffen, hatten im Grundsätzlichen kaum Anlaß zu Gegensätzen zwischen Regierung und Wirtschaft gegeben. Die gemeinsamen Ziele stellten vielmehr eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Regierung und Wirtschaft her." aus: BDI-Jahresbericht 1968/69, S.11. oder: "...heute müssen deshalb Bundeskanzler und Bundeswirtschaftsminister öffentliche Reden halten, die in vielen Formulierungen aus den Jahresberichten des BDI zitiert sein könnten." aus: HANDELSBLATT vom 12.6.1975. oder: "Eigentlich hatte ich gehofft, bei der Lektüre Ihres Jahresberichtes mehr Punkte zu finden, in denen wir nicht übereinstimmen, ...nun aber stelle ich Überwiegend Gemeinsamkeiten

fest." aus: Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff in: BDI-Jahrestagung 1979, S.87.

(172) vergl. K.P.Judyka: Gesellschaftliche Interessen und auswärtige Beziehungen - Das Röhrenembargo. in: H.J.Varain (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973. (zuerst in PVS-Sonderheft 1969).

(173) vergl. G.Braunthal: The Federation of German Industries in Politics. Ithaca 1965.

(174) W.Hanrieder: Fragmente der Macht. Die Außenpolitik der Bundesrepublik. München 1981, S. 175/176.

2. Geschichtliche, strukturelle und organisatorische Grundlagen
des Verbandshandelns auf nationaler und internationaler Ebene.

2.1. Die historische Dimension der Entwicklung und Arbeit des BDI.

Lediglich der grobe Entwicklungsstrang der Industrieverbände seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts und deren außenpolitisches Engagement sollen im Folgenden überflogen werden. Soweit es gesicherte wissenschaftliche Quellen zuließen, werden besonders im zweiten Teil einige Grundlinien aufgezeigt, auf die an dieser Stelle nicht differenzierter eingegangen werden soll.

2.1.1. Die allgemeine Entwicklung bis 1945.

Spätestens seit der Reichsgründung hat das ganze eine lange Tradition. Freie Unternehmer organisierten sich und bestimmen seit über einhundert Jahren maßgeblich auch die deutsche Außenpolitik mit. Die Vorgänger des BDI taten dies mit ähnlichen organisatorischen und institutionellen Methoden wie auch heute der Dachverband der Industrie versucht, Politik und Außenpolitik besonders über die Außenwirtschaftspolitik mitzugestalten.

Entstanden - aus einer wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Krisensituation heraus - vor allem als Gegenbewegung zur erstarkenden Organisation der Arbeiter und als Reaktion auf vermehrte staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess selbst, verfolgten die Wirtschaftsverbände immer auch außenwirtschaftspolitische und damit außenpolitische Ziele (1). Freie wirtschaftliche Vereine entstanden - abgesehen von allerersten Gruppierungen in Sachsen in den zwanziger Jahren - bereits in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts. Besonders im Bereich der 'Schlüsselinindustrien' (Eisen und Stahl) wuchsen diese Vereine 1875 zum Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller zusammen. Etliche dieser Vereine schlossen sich zu "interessenpolitischen Kartellen" zusammen. Es begann spätestens 1876 die Periode der systematischen Interessenorganisation mit der Gründung des 'Centralverbandes deutscher Industrieller' (CDI). Viele andere Verbände

(1) vergl. F.Blaich: Staat und Verbände in Deutschland zwischen 1871 und 1945. Wiesbaden 1979.

oder auch: H.J.Varain (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.
Zu den Entstehungsursachen des industriellen Verbandswesens vergl. besonders auch J.Weber: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München 1976. Er spricht auch von außenwirtschaftspolitischen Entscheidungen und Notwendigkeiten, die die Verbandsgründung begünstigten. ebenda, S. 57 ff.

entstanden besonders in der Folge der Interessenkämpfe um den Zolltarif und die Handelsverträge während der neunziger Jahre. Innerhalb der Industrie teilten sich die Interessen zunächst in drei große Bereiche der Eisen- und Stahlindustrie, der Chemie und Textil, die allerdings alle im Centralverband ihre Heimat fanden.

Schon bald allerdings, und immer wieder neu bei allen Zoll- und Handelsberatungen, teilte sich das 'industrielle Lager' grundsätzlich in exportorientierte und damit freihändlerisch denkende Industrielle einerseits, binnenmarktorientierte und damit eher protektionistische Industrielle andererseits. Gestützt oder geschwächt wurde die eine oder andere Seite jeweils von den Verbänden der Agrarier, die zunächst eher freihändlerisch, seit den 90er Jahren des 19ten Jahrhunderts allerdings mehr in Richtung Protektionismus wirkten, den dann auch weite Teile der expandierenden deutschen Industrie befürworteten (2).

Der Centralverband war nach Gerhard Schulz (3) "ähnlich den großen agrarischen Verbänden, obgleich er von ganz andersgearteten Voraussetzungen und Grundlagen ausging ... (Er) stellte eine machtvolle Verteidigungsposition wirtschaftlicher Interessenpolitik dar, deren vielfältige prohibitive Wirkungen für die innere Politik der Wilhelminischen Ära von nachhaltigem Einfluß waren." Bestimmt wurde der Centralverband von der zunächst recht binnenmarktorientierten Schwerindustrie. Schon bald erkannten wichtige Teile der Leichtindustrie (Weiterverarbeiter, Fertigwarenindustrie), daß ihre Interessen im CDI nicht angemessen berücksichtigt wurden. Es entstand 1895 die bedeutendste Konkurrenzorganisation zum CDI auf Reichsebene, der 'Bund der Industriellen' (BdI), getragen vor allem von Klein- und Mittelbetrieben. Daneben existierte sogar schon länger als der CDI der 'Hansabund' und der 'Deutsche Handelstag'. Erst in der Weimarer Republik vereinigten sich die Spitzenverbände der Wirtschaft zum 'Reichsverband der Deutschen Industrie' (RDI), der als universeller Spitzenverband die Interessen der Industrie wahrnahm, da sich die Gegensätze besonders in der Zollpolitik eingebnet hatten.

(2) vergl. E.Kehr: Der Primat der Innenpolitik. Berlin 1965, bes. S.149 - 175.
vergl. auch F.Blaich, a.a.O.

(3) vergl. G.Schulz: Über Entstehung und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung. in: H.J.Varain, a.a.O., S.40.

Voraus ging dem die Vereinigung der beiden Spitzenverbände während des Ersten Weltkrieges im 'Kriegsausschuß der deutschen Industrie'. 1916 gelang die gemeinsame Interessenvertretung endgültig im 'Deutschen Industrierat', dem auch der abtrünnige Chemieverband beiträt.

Dieser im Februar 1919 gegründete RDI war eine Assoziation von 24 Handelsgruppen, 400 nationalen Verbänden und Kartellen, 58 regionalen und 70 lokalen Verbänden. Er hatte daneben über 100 individuelle Mitglieder und Firmen sowie 70 Industrie- und Handelskammern unter seinem Dach vereint. Im Vorstand saßen Großindustrielle wie Carl Duisberg, Gustav Krupp von Bohlen und Halbach, Robert Bosch, Carl von Siemens und Hugo Stinnes. Die Geschäftsführer nahm man zumeist aus der Staatsverwaltung und hier bezeichnenderweise vom Außenministerium; so etwa Dr. Walter Simons (später Außenminister) oder Dr. Hermann Bücher (4). Daneben existierte als Vorläufer der BDA seit 1913 die 'Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände' (VDA), die sich besonders innen- und sozialpolitischen Fragen zuwandte wie dem "Kampf gegen die Sozialdemokratie".

1920 trafen sich RDI, DIHT und VDA mit anderen Spitzenverbänden des außerindustriellen Sektors im 'Zentralausschuß der Unternehmerverbände' (5), dem Vorläufer des heutigen 'Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft'. 1933 fusionierte der Reichsverband mit der VDA zum 'Reichsstand der Deutschen Industrie'. Daneben gab es im zentralisierten nationalsozialistischen Staat noch sechs Reichsgruppen der Wirtschaft, von denen wiederum die der Industrie die bedeutendste war. Hinzu traten in den Kriegsjahren als Institution die sogenannten 'Wehrwirtschaftsführer', verdiente Konzern- und Verbandsdirektoren, die so zu Trägern staatlicher Machtbefugnisse gemacht wurden (z.B. Krupp, Flick, Messerschmidt). Wehrwirtschaftsführer waren aber auch das Gründungsmitglied des BDI Hermann

(4) vergl. G. Braunal: The Federation of German Industries in Politics. Ithaca, New York 1965; S. 3 23.

vergl. auch: C. Böhret: Institutionalisierte Einflußwege der Verbände in der Weimarer Republik. in: H. J. Varain (Hrsg.), a.a.O., S. 216 ff.

(5) vergl. dazu im einzelnen: W. Simon: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979, S. 40 ff.

Reusch, der ehemalige BDI-Präsident Hans-Günther Sohl sowie der langjährige BDA-Vorsitzende Hans-Constantin Paulssen (6)

Soweit zum organisatorischen Aufbau der Industrieverbände bis zum Zusammenbruch des Deutschen Reichs. Einige Anmerkungen sollen folgen, die die Wirkung dieser Verbände besonders in der deutschen Außenpolitik etwas näher beleuchten.

Grundlegend und durchgängig festzustellen ist, und das wurde oben schon angedeutet, die schon traditionelle Spaltung der deutschen Industrie in ein eher protektionistisches und ein eher freihändlerisches Lager. Diese Teilung entsprang konkreten Interessen, die auch durch noch so geschickte Verbandspolitik zunächst nicht unter einen Hut gebracht werden konnte. Bereits 1873 hatten freihändlerische Bestrebungen im Reichstag gegen die Zollschtzswünsche der Schwerindustrie und der süddeutschen Textilindustrie anzutreten. Beide setzten sich schließlich gegen die Agrarier und die exportorientierten Klein- und Mittelbetriebe der Leichtindustrie durch. "Am 12.7.1879 beschloß der Reichstag mit 217 gegen 117 Stimmen die Annahme der Regierungsvorlage zur Wiedereinführung von Schutzzöllen, die unmittelbar auf die Ausarbeitung des CDI zurückging." (7)

Nach Bismarcks Rücktritt 1890 wurde eine neue Zollpolitik vorbereitet; allerdings wieder mit Hilfe der Industrie: "1893 richtete die Reichsregierung einen 'Zollbeirat' ein, der vorwiegend von Vertretern des DHT (Deutschen Handelstages) und des CDI beschickt wurde (8). Dieses Gremium sollte auch Diplomaten bei den Verhandlungen über den Abschluß internationaler Handelsverträge sachkundige Hilfe geben. Es kam zu Einfuhrliberalisierungen bei Getreide, die auf den Widerstand der Agrarier stießen. Allerdings konnte sich die Industrie durchsetzen, denn billiges Getreide kam den Verbrauchern zugute. Die Industrie konnte die Löhne drücken. "Außerdem führten Capravis Zugeständnisse bei der Einfuhr des ausländischen Getreides in aller Regel in den Herkunftsländern zu Zollvergünstigungen bei

(6) vergl. im einzelnen besonders H.J.Varain (Hrsg.), a.a.O., W.Simon, a.a.O., F.Blaich, a.a.O., J.Weber, a.a.O.

(7) F.Blaich, a.a.O., S.11/12

(8) F.Blaich, a.a.O., S.20

der Einfuhr deutscher Industrieerzeugnisse." (9)

1897 setzte eine erneute Diskussion um die Zollfrage ein. Einflußreiche politische Kreise wollten die von Bismarck begonnene Einigung von Schwerindustrie und landwirtschaftlichem Großgrundbesitz weitertreiben. Die Zollfrage diente als Integrationsinstrument der 'Sammlungspolitik'. Ge- gründet wurde daraufhin im gleichen Jahr der 'Wirtschaftliche Ausschuß zur Vorbereitung handelspolitischer Maßnahmen'. CDI, Deutscher Handelstag und Großgrundbesitz stellten jeweils fünf Mitglieder, die Reichsregierung benannte weitere 15 Personen, von denen wiederum fünf der Großindustrie, fünf den Agrariern und fünf der Leichtindustrie und dem Handel angehörten. Eine Aufnahme von Mitgliedern der Arbeitnehmerschaft in dieses Gremium unterblieb. Aufgrund der Sachkenntnis und der Machtfülle im Ausschuß konnte die deutsche Industrie ihre Zollsätze nun fast gänzlich alleine und souverän festlegen.

Umstritten blieben die Agrarzölle; Schutzzölle für die Schwerindustrie ließen sich leicht durchsetzen. Im 'Kuhhandel' mit der Flottenpolitik (und dem Bau des Mittellandkanals) des Deutschen Reichs einigten sich die Schwerindustriellen schließlich auch mit der Landwirtschaft. Die einheitliche Sammlungsbewegung war entstanden - das Deutsche Reich wurde in eine Hochschutzzollpolitik geführt. Als Sieger aus dem Ringen um die deutsche Zollpolitik gingen die binnenmarktorientierte Schwerindustrie und die großgrundbesitzenden Agrarier hervor; eindeutig verloren aber hatten neben der exportorientierten Industrie auch die Arbeiter, die nun sogar noch stärkere Preisanhebungen bei Brot und Mehl hinnehmen mußten, als dies durch die Zollerhöhung 'gerechtfertigt' gewesen wäre (10).

Gewonnen hatte die westdeutsche Schwerindustrie aber auch durch das außenpolitisch gefährliche Flottenprogramm des Deutschen Reiches. Mit den Stimmen der konservativen Agrarier konnten diese Gruppen durchsetzen, daß schließlich im März 1898 das Erste Flottengesetz im Reichstag angenommen wurde. Weitere Programme folgten in den Jahren 1900 bis 1912. Ihre Be-

(9) f.Blaich, a.a.O., S.21.

(10) vergl. M.Sering: Agrarkrisen und Agrarzölle. o.O. 1925.

deutung für die deutsche Außenpolitik, ja ihre Wirkungen, die schließlich zum Krieg führten, zeigt u.a. anschaulich Eckart KEHR (11). Walter SIMON schreibt, daß " durch finanzkräftige Förderung imperialistischer Propagandainstitutionen" (12) wie dem Alldeutschen Verband, dem Deutschen Flottenverein und der Deutschen Kolonialgesellschaft außenpolitische Ziele der Industrie verfolgt werden sollten (13).

Die Zeit des Ersten Weltkrieges nutzten die Verbände der Industrie zur Stärkung ihrer gesellschaftlichen und politischen Position. Es gelang eine einheitliche Vertretung ihrer Interessen, die sich über organisatorische Verflechtung immer fester ins staatliche Gefüge Deutschlands einschloß. Auch hier wurde kräftig Außenpolitik mitgestaltet. Bereits im Oktober 1914 errichtete der 'Kriegsausschuß der Deutschen Wirtschaft' den 'Unterausschuß zur Vorbereitung der national- und wirtschaftspolitischen Ziele im gegenwärtigen Kriege' (14). Alle Verbände hätten bei einem deutschen Sieg entscheidend das Gesicht Europas geprägt. Die wirtschaftspolitischen Verbände kümmerten sich um Wirtschaft und Kriegsführung und verlangten 1915 in einer Denkschrift die Realisierung eines umfassenden Konzepts zur Ausplünderung Belgiens und Frankreichs.

Der Krieg ging verloren, die deutsche Industrie behielt ihre einheitliche Interessenvertretung im RDI (seit 1919) bei. "Die Schwäche der Koalitionskabinette führte zwangsläufig dazu, daß die Ministerialbürokratie, die von den häufigen Kabinettsumbildungen und Regierungswechseln kaum berührt wurde, einen immer größer werdenden Einfluß auf die Regierungsgeschäfte erlangte." (15) Dementsprechend wuchs auch der Einfluß der Industrie. Dementsprechend orientierten sich Regierungsvertreter immer häufiger auch direkt bei den Verbänden, da ihnen die Bürokratie zu fremd war.

(11) vergl. E.Kehr, a.a.O., S.87 ff.

(12) W.Simon, a.a.O., S.22.

(13) vergl. H.U.Weidler: Expansionistische Interessenverbände und der Deutsche Kolonialverein von 1882. in: H.J.Varain, a.a.O., S.175 ff.

(14) vergl. F.Blaich, a.a.O., S.54 ff.

(15) F.Blaich, a.a.O., S.60.

Außenwirtschaftspolitisch waren die Verbände in dieser Zeit (neben der Reparationsfrage, s.u.) besonders bei der Neugestaltung der Außenhandelspolitik aktiv. Der RDI gründete eine handelspolitische Kommission, in welcher die einzelnen Fachverbände und -gruppen ihre Außenwirtschaftsexperten entsandten. Der alte Gegensatz innerhalb der Industrie brach wieder auf. "Die Entschlossenheit der Agrarverbände (dagegen) und die erneut aufkeimenden Interessengegensätze unter den Industriellen bereiteten den Weg für eine Rückkehr zum 'Solidarprotektionismus' der Kaiserzeit."(16)

In den 20er Jahren entstand der vom RDI geführte 'Rußlandausschuß der Deutschen Wirtschaft' – ein Vorläufer des heutigen Ostausschusses – dessen Vorsitzender Kramer erklärte, der Osten solle Domäne der deutschen Wirtschaftsausbreitung werden.(17)

Der RDI war auch wesentlich an den Verhandlungen zum Dawes- und Young-Plan beteiligt, in dem die Reparationsfrage besprochen werden sollte. "Nachdem erstmals im Frühjahr 1922 auf der internationalen Wirtschaftskonferenz in Genua ein hoher Funktionär des RDI, Geheimrat Brücker, als offizieller deutscher Sachverständiger aufgetreten war, gehörten die führenden Persönlichkeiten des Industrieverbandes zum Teilnehmerkreis aller folgenden Reparations- und Wirtschaftskonferenzen, wo sie natürlich nicht nur die Belange der deutschen Volkswirtschaft, sondern auch die Interessen der deutschen Industrie wahrzunehmen wußten."(18) Industrievertreter waren dabei wesentlich an der Wiederherstellung der deutschen Souveränität nach dem verlorenen Krieg beteiligt. Dennoch brachten die Verhandlungen den industriellen Spitzenverband an den Rand der Spaltung, da erhebliche Differenzen von der wirtschaftlichen auf die politische Ebene gezogen wurden. Hitler stand bereits vor der Tür.

Nach der korporatistischen Gleichschaltung des Reichsverbandes im Nazi-Reich kamen der neugegründeten 'Reichsgruppe Industrie' neben anderen

(16) f.Blaich, a.a.O., S.75.

(17) vergl. G.Jasper (Hrsg.): Von Weimar zu Hitler 1930 bis 1933. Köln Berlin 1968, S. 128.

(18) f.Blaich, a.a.O., S.93.

Aufgaben die wichtigen Funktionen zu, "beim Abschluß von Außenhandelsverträgen, bei der Verteilung von Außenhandelskontingenten und den Zusatzausfuhrverfahren" (19) mitzuarbeiten. Daneben wirkten die Vertreter der Industrie bei der Aufrüstung und Arisierung der Wirtschaft mit (20). Planungen der Industrie teilten die Welt - genau wie zwanzig Jahre vorher - nach deutschen Interessensphären auf (21). Die politisch geförderte Ausweitung der Handelsbeziehungen v.a. in Richtung Balkan und Lateinamerika brachte außenpolitische Verwicklungen; ja sie wurden zum außenpolitischen Instrument - obwohl wie im Falle Südamerika nur die Interessen weniger Betriebe vom Staat verallgemeinert wurden. "Es ist bemerkenswert, mit welcher Selbstverständlichkeit sich der außen- und sicherheitspolitische Apparat unter Hitler solche rein von wirtschaftlichen Partikularinteressen bestimmten Aktionsrichtungen zu eigen machte." (22) Joachim RADKAU schreibt weiter: "Die Verbindung der Wirtschaftsimperialismen mit dem 'Sozialimperialismus', der in Teilen der NS-Bewegung ein Eigenleben erlangt hatte, entwickelte eine besondere Explosivkraft." (23) - auch gegenüber den Verbündeten Italien und Japan.

2.1.2. Die Restauration nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches.

"Fast gleichzeitig mit der Gründung der Bundesrepublik konstituierte sich im Oktober 1949 ein 'Ausschuß für Wirtschaftsfragen der industriellen Verbände', der im Frühjahr 1950 bewußt an die Tradition des RDI anknüpfte, als er sich die Bezeichnung 'Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) zulegte." (24) Die Besatzungsmächte wollten zwar in den ersten beiden Nachkriegsjahren ein parzelliertes deutsches Wirtschaftsleben mit einer Beschränkung der Tätigkeit der Banken auf die Länder und der Zerschlagung der großen Konzerne. Andrew SHONFIELD schrieb dazu 1968: "Die

(19) W.Simon, a.a.O., S.55.

(20) vergl. J.Radkau: Von der nationalsozialistischen Machtergreifung bis zur Gegenwart. in: G.W.Hallgarten/J.Radkau: Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis in die Gegenwart. Hamburg 1981, S.225 ff.

(21) vergl. Radkau, a.a.O., S.303.

(22) J.Radkau, a.a.O., S.333.

(23) J.Radkau, a.a.O., S.342.

(24) F.Blaich, a.a.O., S.122.

deutsche Industrie dachte anders. Sie war organisiert in einem hierarchischen System von Industrieverbänden, die aus der Zeit des kaiserlichen Deutschlands stammten und unter dem Naziregime enorm gestärkt worden waren, und dieses System war in der Bundesrepublik weitgehend intakt geblieben. Das letzte, was die deutschen Industriellen im Sinn hatten, war eine freie Marktwirtschaft kleiner Erzeuger im angelsächsischen Geist. Für sie bestand das Problem jedenfalls darin, wirtschaftliche Ressourcen und Macht in erforderlichem Umfang zu mobilisieren, um den Wiederaufbau so rasch als möglich zu bewältigen. Sie brauchten große Unternehmungen, die ehrgeizige Investitionsprojekte ausführen würden, und eine große Konzentration von Risikokapital in der Hand machtvoller Finanzinstitute, die bereit und imstande waren, Wagnisse auf sich zu nehmen. Tatsächlich nahm die Konzentration der wirtschaftlichen Macht unter den großen Firmen der deutschen Industrie stetig zu."(25)

In den drei Westzonen bildeten sich kleine, regionale industrielle Gruppen. 24 Wirtschaftsvereinigungen und 26 spezielle Fachverbände waren es bereits im April 1946. Vor allem Fritz Berg, Metallunternehmer, versuchte recht bald, diese auf eine suprazonale Basis zu bringen. In losen Diskussionsrunden bereitete er dieses Ziel vor. Am 30. August 1946 lud er Repräsentanten von 23 Industrieverbänden zu einer Konferenz nach Wuppertal; da die Erlaubnis für eine Dachorganisation durch die Alliierten fehlte, kam es lediglich zu einer ständigen Konferenz der Geschäftsführer. 1948 entstand die 'Arbeitsgemeinschaft Eisen und Metall' unter Hermann Reusch und Wilhelm Beutler in der britischen Zone. "Diese Arbeitsgemeinschaft wurde von ihren Gründern nur als Ansatzpunkt der erstrebten industriepolitischen Spitzenorganisation empfunden. Folglich versuchte sie auch deren Mission zu erfüllen, also Treuhänderin der Gesamtindustrie zu sein."(26)

Es wurde ein Verbandsapparat mit folgenden Ausschüssen geschaffen: Außenhandel, Rechtspolitik, Steuerpolitik, Kredit- und Währungspolitik, Industriestatistik, Messewesen, Betriebswirtschaft, Verkehrspolitik, Versicherungswesen und Rohstofffragen. Darin arbeiteten bereits auch industrielle

(25) A. Shonfield: Geplanter Kapitalismus. Köln Berlin 1968, S. 285.

(26) vergl. Walter Herrmann: Der organisatorische Aufbau und die Zielsetzung des BDI. in: Fünf Jahre BDI. Aufbau und Arbeitsziele des industriellen Spitzenverbandes. Bergisch-Gladbach 1954, S. 41.

Wirtschaftsverbände anderer Branchen mit.

Am 19. Oktober 1949 schließlich schufen in Köln die Delegierten von 35 industriellen Fachferbänden unter der Führung von Fritz Berg, W. Alexander Menne und Friedrich Linsenhoff den 'Ausschuß für Wirtschaftsfragen industrieller Verbände', der 1950 in BDI umbenannt wurde. Erster Präsident war Fritz Berg. (27) Gründungsmitglied Hermann Reusch betonte schon bei der konstituierenden Sitzung die internationalen Aufgaben der industriellen Spitzenorganisation: Zusammenarbeit mit Wirtschaftsorganisationen anderer Länder, die europäische Einigung und die internationale Kooperation.(28)

Während der ersten ordentlichen Mitgliederversammlung 1950 in Bad Dürkheim gab Fritz Berg eine Erklärung zur außenpolitischen Situation ab.

Darin meinte er, die westdeutsche Industrie

- sei der westlichen Welt aufs engste verbunden und verpflichtet,
- sei gegen die 'asiatische Überflutung',
- brauche internationale Hilfe,
- halte die deutsch-französische Verständigung als Angelpunkt der europäischen Einigung für notwendig und
- sei für eine europäische Zusammenarbeit und eine weltwirtschaftliche Arbeitsteilung.

Am 18.Mai 1950 konstituierte sich der Außenhandelsausschuß des BDI in Fulda unter dem Vorsitz von Wilhelm R.Mann, Vorstandsmitglied der IG Farben.

Als besondere Aufgaben stellte er sich zunächst die Deutschlandpolitik und rief die Arbeitsgemeinschaft Interzonenhandel ins Leben. Am 8.Dezember wurde der Europa-Ausschuß des BDI gegründet, der sich die Aufgaben stellte:

- Mitarbeit des BDI im 'Rat der Europäischen Industrieverbände' (REI) in Paris,
- Fragen zum Schuman-Plan
- Außenhandel (neue Märkte, Korea-Krise)

(27) vergl. Die Gründung des Ausschusses für Wirtschaftsfragen der industriellen Verbände. Bergisch-Gladbach 1949, S.5 ff. ebenso: K.Pritzkolet: Die neuen Herren. Die Mächtigen in Staat und Wirtschaft. München 1955. S.156 - 164.

(28) vergl. o.A.: Der Weg zum industriellen Spitzenverband. Darmstadt 1956, S.320.

- Dollarlücke (Gesellschaft zur Förderung des deutsch-amerikanischen Handels)
- europäische Zahlungsunion, die 1950 durch die OEEC ins Leben gerufen wurde. Als Grundlage dienten das Bestreben nach Liberalisierung des Handelsverkehrs und das Wegräumen von Handelshemmnissen über GATT und OEEC.(29)

1952 wurde der 'Ostausschuß der deutschen Wirtschaft' unter Federführung des BDI gegründet mit der Aufgabe, der deutschen Wirtschaft beim Aufbau normalisierter Grundlagen des Ost-West-Handels gute Dienste zu leisten.(30) Im Zuge der Wiederaufrüstung der Bundesrepublik wurde 1952 ein Arbeitskreis Industrie-Luftschutz, 1953 eine Abteilung für Rüstungsfragen beim BDI ins Leben gerufen. Im Zusammenhang damit erfolgte der Ausbau der Abteilung für öffentliches Auftragswesen.

Die Vielzahl der in der Folgezeit gegründeten Arbeitskreise und Ausschüsse soll weiter unten angesprochen werden.(31) Allem voran aber brachte die persönliche Freundschaft zwischen Bundeskanzler Adenauer und BDI-Präsident Fritz Berg dem Verband vielfältige Einflußmöglichkeiten auf die staatliche Außenpolitik.(32) "Bergs außenpolitische Überzeugungen ... entsprachen voll denen des Bundeskanzlers. Zudem war Berg bereit, den außenpolitischen Führungsanspruch des Regierungschefs anzuerkennen. ... Berg betonte, ... namens des BDI-Präsidiums, wie sehr man Adenauers außenpolitisches Bemühen bewundere und für wie segensreich man seine bisherige Tätigkeit halte; ja er gab die ausdrückliche Versicherung ab, daß die deutsche Industrie mit aller Kraft diese Außenpolitik unterstütze."(33)

2.1.3. Die außenpolitische Arbeit des BDI in der jungen Republik 1949 bis 1970.

Im Anfang war Adenauer – so überschrieb Arnulf BARING sein großes Buch

(29) vergl. o.A.: Der Weg zum industriellen Spitzenverband, a.a.O., S.329/330.

(30) ebenda, S.331.

(31) vergl. weiter unten Punkt 2.3. und 2.4.

(32) vergl. A.Baring: Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie. München 1982², S.318 ff.

(33) ebenda, S.322.

zur Nachkriegsgeschichte Westdeutschlands. Im Anfang war Fritz Berg - so könnte man die Anfänge des Bundesverbands der Deutschen Industrie kennzeichnen. Anlässlich einer BDI-Versammlung 1951 beschwor Konrad Adenauer: die "Kraft des deutschen Volkes ist unser bestes Aktivum in dem Kampf und in dem Widerstand gegenüber Sowjetrußland, gegen die Sklaverei, die uns alle miteinander von dort her droht." (34) Fritz Berg antwortete: "Die deutsche Industrie unterstützt Ihre Außenpolitik mit aller Kraft, und ich bitte Sie, versichert zu sein, daß dieses Bemühen in erster Linie nicht materiellen Vorstellungen, sondern unserem Gefühl und unserem Bewußtsein entspringt, daß wir allein zum Abendland gehören können. Wir sind entschlossen, daraus jede Konsequenz, auch in bezug auf unser handelspolitisches Verhalten zu ziehen." (35) In den Folgejahren allerdings - so Gerard BRAUNTHAL - "its own interest (BDI) in foreign policy, however, remains economic rather than political or ideological." (36)

Dennoch rief Adenauer bei der obigen BDI-Kundgebung den Teilnehmern zu: "Sie sind diejenigen, die führend im kalten Krieg gegen Sowjetrußland stehen müssen. Das ist ihre große Aufgabe. ... Die Herstellung einer inneren Front ist genauso wichtig wie die Herstellung der äußeren Front." (37) Der BDI wurde hier also als Instrument der Außenpolitik eingesetzt, ja er wirkte selbständig daran mit, wenn es um Westintegration und europäische Einigung ging. Hier lagen die eindeutigen Schwerpunkte der außenpolitischen Verbandsarbeit in den 50er Jahren, wenn sich auch indirekt daraus besondere Aktivitäten im Verhältnis zu den Ländern des Ostblocks, v.a. zur Sowjetunion, ergaben. Außenwirtschafts- und sicherheitspolitische Aspekte durchsetzten diese auf Regionen bezogene Kategorisierung.

Das Verhältnis zu den USA stand unmittelbar nach dem Krieg zur Klärung an. Waren dabei zunächst im wesentlichen nur Aktivitäten innerhalb der deutschen Grenzen möglich, so sandte Adenauer im Juni 1951 eine BDI-Delegation in die Vereinigten Staaten. Die Delegationsdiplomatie des BDI nahm ihren Neuanfang. Erörtert wurden vor allem Fragen des deutschen Verteidigungs-

(34) vergl. o.A.: Der Weg zum 'industriellen...', a.a.O., S.329.

(35) ebenda.

(36) G.Braunthal, a.a.O., S.285.

(37) W.Herrmann, a.a.O., S.59.

beitrages - nachdem zunächst Teile der deutschen Industrie zurückhaltend auf Konzepte zur Wiederaufrüstung reagiert hatten. Schon im Dezember des gleichen Jahres sah man sich beim ersten Internationalen Industriellen-Kongress in New York wieder. "Das bedeutete praktisch unsere Rückkehr in die Weltwirtschaft." (38) Erörtert wurde die Atlantische Zusammenarbeit im Rahmen des Marshall-Planes, die Ereignisse in Korea und deren weltwirtschaftliche und politische Folgen, vermehrte Rüstungsanstrengungen des Westens und die Steigerung der Produktivität in Europa. Als Ergebnis wurde in einer verbandsoffiziösen Schrift festgehalten: - Festigung der Zusammenarbeit der führenden amerikanischen und europäischen Industriellen auf der Grundlage des gegenseitigen Sichkennennlernens, des Erfahrungsaustauschs, der Erarbeitung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Zielsetzungen und einer gemeinsamen weltpolitischen Konzeption; - Erkenntnis einer grundsätzlichen Übereinstimmung in den Prinzipien (Freiheit des Unternehmertums, Willen zur Verteidigung des Eigentums, Bekanntheit zur Verantwortung des Unternehmers gegenüber dem Gemeinwohl) (39). Als Folge dieser Konferenzarbeit wurden seit 1951 bis 1955 vier deutsch-amerikanische Betriebsführergespräche in Baden-Baden abgehalten und eine deutsch-amerikanische Kapital-Kommission gegründet (40), die bis 1954 zur "Klärung und Festigung der Kapitalbeziehungen und der Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf diesem Felde" (41) beitragen sollte. Bis 1975 wurden sechs solcher Industriellen-Kongresse abgehalten (42).

Über all die Jahre blieb die grundsätzliche Einschätzung des Verhältnisses der deutschen Industrie zu den USA nahezu gleich: "Es gibt für uns kein besseres System des Friedens und der Freiheit außerhalb dieser Union der Nationen der freien Welt." (43) Viele Verbindungen entstanden - von denen nur die wichtigsten nachgezeichnet werden sollen - wie etwa die 'Atlantic Bridge', "an organisation founded in 1951 to promote better understanding between Germany and the United States ..." (44) 1954 trafen sich Berg und Beutler (Geschäftsführer des BDI) mit John Foster Dulles, Charles E. Wilson

(38) o.A.: Der Weg zum ..., a.a.O., S.349.

(39) vergl. ebenda.

(40) vergl. W.Link: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945 - 1975. Eine Studie über transnationale Beziehungen. Düsseldorf 1978, S.134/135.

(41) o.A.: Der Weg zum ..., a.a.O., S.349.

(42) vergl. W.Link, a.a.O., S.132ff., S.263.

(43) vergl. BDI-Jahresbericht 1957/58, S.11

(44) G. Braunthal, a.a.O., S.289.

und anderen führenden Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft der USA. Solche ..."bilateral conferences ... led to the evolution of the Petersberg Group, consisting of industrialists from both nations, who discuss economic and other problems of mutual interest and who followed up the discussions with memoranda to their governments and to international organizations."(45)

Als wichtigsten Schwerpunkt der interessenbestimmten inhaltlichen Arbeit des BDI in den USA nennt BRAUNTHAL das Bemühen des BDI und der deutschen Großindustrie - unterstützt von der Bundesregierung - in den USA eingefrorenes Geldkapital zurückzuholen. Im Juli 1955 besprach das BDI-Präsidium in Gegenwart von Beamten des Auswärtigen Amtes und interessierter Bankiers und Industrieller das Problem. Gleichzeitig plante eine Delegation unter Führung von Bankier Abs einen Besuch in den USA, um dort einen Propagandazug durchzuführen, für den das Finanzministerium 350 000 Mark, die deutsche Industrie zwischen 350 000 und 850 000 Mark zur Verfügung gestellt hatte. Hugo Stinnes schlug vor, in Washington ein Büro einzurichten, um Abgeordnete des Kongresses zu beeinflussen. Das Büro besteht heute noch.

1957 kamen zwei Drittel der deutschen 'assets' zurück. Der ECONOMIST vermutete, daß Adenauers Position dadurch in der anstehenden Bundestagswahl gestärkt werden sollte (46). Auch Krupps Berthold Beitz versuchte, die amerikanische und die bundesrepublikanische Bürokratie zu beeinflussen. BRAUNTHAL schrieb: "The Krupp firm, incidentally, is again so powerful that it has not needed the support of the BDI." Und "according to the british journalist Terence Prittie, Alfred Krupp has become West Germany's unofficial industrial ambassador."(47)

Neben diesen speziellen Problemen wurden gerade in den deutsch-amerikanischen Gesprächen fast alle Bereiche der deutschen Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik besprochen. Sie sollen an anderer Stelle erörtert werden. Generell gilt wohl die Einschätzung Werner LINKS: "In der Bundesrepublik Deutschland war durch die intergovernmentale und transnationale

(45) G.Braunthal, a.a.O., S.290.

(46) vergl. The ECONOMIST vom 10.August 1957.

(47) G.Braunthal, a.a.O., S.291/292.

Zusammenarbeit ein günstiges Milieu (für die wirtschaftliche aber auch politische Zusammenarbeit beider Staaten, R.R.) geschaffen worden."(48) Amerikanische Direktinvestitionen und deutsch-amerikanische Kooperationsvereinbarungen waren das Ergebnis in den fünfziger Jahren. Während der 60er und 70er Jahre wurden die Kontakte bilateral und multilateral in fünf europäisch-amerikanischen Geschäftsleute-Konferenzen (seit 1958), in den 70er Jahren in den E.E.C./U.S.-Businessmen's Councils, in den deutsch-amerikanischen Konferenzen der 'Atlantik-Brücke' und des 'American Council on Germany' sowie der deutsch-amerikanischen Industriellengespräche organisiert (49). In den Gesprächen wurde die EWG gestärkt; es herrschte ein weitgehend ungetrübtes wirtschaftspolitisches Verhältnis zwischen den westlichen Industriestaaten. Daneben lag ein Arbeitsschwerpunkt bei der Abstimmung der Industriepolitik gegenüber den handelspolitischen Herausforderungen durch die Sowjetunion, die sich in dieser Zeit verstärkt den Entwicklungsländern zuwandte. Es sollten zudem alle Fragen des Verhaltens auf den beiderseitigen Märkten und auf Drittmärkten beraten werden (50). Weitere Themen waren immer die Prinzipien der Handelspolitik und der gemeinsame Kampf gegen Protektionismus, der Osthandel, innergesellschaftliche Probleme und das Verhältnis zu den Gewerkschaften, gegenseitige Direktinvestitionen und die Kooperation im Rüstungsbereich (51).

Der zweite große außenpolitische Bereich auch in der Arbeit des BDI war in den fünfziger Jahren die Integration auf europäischer Ebene. Das im November 1951 gegründete französisch-deutsche Industriekomitee sah als seine Hauptaufgabe die Pflege der engeren Zusammenarbeit der deutschen und französischen Wirtschaft sowohl in Europa als auch in Übersee. Die westeuropäische Integration hing so auch und gerade auf ökonomischer Seite eng mit den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zusammen.

Von Anfang an war der BDI für eine europäische Einigung. Gerard BRAUNTHAL schrieb: "The BDI is much more urgently in favor of West European integration than it is of German reunification."(52) BRAUNTHAL führt allerdings auch an, daß die Industrie nicht geschlossen diesem Vorhaben gegenüber-

(48) W.Link, a.a.O., S.128.

(49) vergl. ebenda, S.145 ff. und S.264.

(50) vergl. Rede von BDI-Präsident Berg vom 13.12.1967 in: BDI-Mitteilungen vom 10.1.1968: Ergebnisaufzeichnungen zum Besuch von Fritz Berg in den USA vom 29.10. bis 7.11.1966.

(51) vergl. BDI-Jahresberichte und W.Link, a.a.O., S.100 ff.

(52) vergl. G.Braunthal a.a.O. S.288.

stand. In der Großindustrie waren 68 Prozent für aber 24 Prozent gegen einen europäischen Zusammenschluß. Innerhalb der Kleinindustrie waren dies 50 zu 25 Prozent und im mittleren Unternehmertum 73 zu 19 Prozent (53). Zum Beispiel die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: "Most industrialists supported the ECSC, but for a variety of reasons. Most of them tended automatically to back Adenauer's foreign policy, and to welcome Franco-German cooperation. Some hoped that allied restrictions on cartels and concentration would be abolished, while others hoped that there would be more competition and fewer government controls. Among those directly affected, the steel-finishing industries hoped that steel would become cheaper and more easily available."(54) Besonders die Schwerindustrie allerdings war gegen Europa; sie fürchtete die Konkurrenz und "the creeping central planning of a bureaucratic agency"(55). Die Kohleindustrie fürchtete um kleinere Hütten und beide (Kohle und Stahl) wandten sich gegen Pläne, die Ruhr-Konzerne aufzubrechen und in kleinere Unternehmen aufzuteilen. Der BDI unterstützte sie in dem Kampf gegen den Modellcharakter der EGKS; für weitere Schritte zur europäischen Integration trat er aber immer ein. "Instead they called for unrestricted freedom of trade and convertibility of currencies."(56)

So formierte der BDI eine Arbeitsgruppe gegen EURATOM, um die Macht auch dieser Organisation zu beschränken - allerdings ohne nennenswerten Erfolg. Auch bei der Vorbereitung zur EWG wollte der Verband gehört werden. Eine hochrangige Kommission wurde gebildet (57), doch nach Unterzeichnung der Römischen Verträge beklagte Berg, "that industry again was not being consulted sufficiently."(58) BDI und DIHT wollten ursprünglich Vertreter der Wirtschaft in die EWG-Organen nach Brüssel entsenden, doch die Bundesregierung ging nicht auf diesen Vorschlag ein; man wollte eine allzu offensichtliche Verbindung von Interessen und Staat vermeiden. Die Verbände mußten sich auf ihre organisatorische Einbindung über Beratungsgremien begnügen.

(53) vergl. G.Braunthal, a.a.O., S.318.

(54) G.Braunthal, a.a.O., S.318.

(55) ebenda.

(56) G.Braunthal, a.a.O., S.319. vergl. auch E.Hafer: Kanzler und Wirtschaft. in: Der Volkswirt vom 29.Juni 1951. vergl. auch: BDI: fünf Jahre BDI. o.J., S.178/179.

(57) vergl. Präsidialsitzung vom 7.Februar 1956. in: BDI-Jahresbericht 1955/56. S.25/34.

(58) G.Braunthal, a.a.O., S.321.

Probleme gab es in der Folgezeit besonders bei der Koordinierung von EWG und EFTA; besonders wiederum für die Automobil- und die Chemische Industrie. 1963 brachte Frankreichs Veto den Eintritt Großbritanniens zu Fall; BDI und Bundesregierung verurteilten dies gemeinsam.

Auch der Agrarmarkt stand gegen Ende der 60er Jahre im Zentrum industrieller Kritik (59). Ansonsten stellte der BDI "mit Genugtuung" fest, daß dieses Arbeitsprogramm (der EG-Kommission zur weiteren Entwicklung der Gemeinschaft zur Wirtschaftsunion, R.R.) weitgehend mit seinen eigenen Vorschlägen übereinstimmt (60). Der BDI will .."durch eine immer engere wirtschaftliche Verflechtung der Volkswirtschaften auch politisch relevante Tatsachen ... schaffen, ... als es auf politische Kontakte ... ankommen zu lassen."(61) Die deutsche Industrie versprach sich so schon recht früh ein starkes Europa jenseits der engen Nationalismen und darin eine führende Rolle Deutschlands (62).

1952 schon lud deshalb der BDI vertreter der sechs Schumanplanländer nach Trier zum 'europatag', da die politische Arbeit an der Integration scheinbar ins Stocken geraten war. Mit der Montanunion belebte sich die Arbeit der REI. Gegründet wurde die 'Union der Industrien der sechs Schumanplanländer'. Der Gründung der EWG folgte die 'Union der Industrien in der Europäischen Gemeinschaft' (UNICE), anfang 1958 geschaffen, mit der Absicht, "eine gemeinsame Haltung der europäischen Industrieverbände zu allen Fragen der EWG und EURATOM zu sichern."(63) Mit zunehmender Kompetenzausweitung der EWG zur EG erfuhr auch das BDI-Büro in Brüssel und die Arbeit im Rahmen der UNICE steigende Aufmerksamkeit besonders was die Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft betrifft.

Ich will deshalb an dieser Stelle etwas näher auf die BDI-Aussagen zur Außenwirtschaftspolitik in den ersten Jahren der Bundesrepublik eingehen.

(59) vergl. BDI-Jahresbericht 1968/69, S.62 ff.

(60) ebenda.

(61) ebenda, S.61.

(62) vergl. G.Almond: The Politics of German Business. in: H.Speier et al.(eds.): West German Leadership and Foreign Policy. Evanston Ill. 1957, S.228 ff.

(63) vergl. R.Rodenstock: 30 Jahre BDI. Rede des BDI-Präsidenten Prof.Dr.Rolf Rodenstock am 26.11.1979 in Köln (BDI-Sonderdruck), S.9.

Im Dezember 1952 veröffentlichte der Hauptausschuß des BDI eine grundsätzliche EntschlieÙung zum Außenhandel (64). Darin forderte er den Ausgleich der Zahlungsbilanzen auf möglichst hohem Niveau im bilateralen Handel, die Bevorzugung der Wirtschaftsräume, in denen eine Ausdehnung des deutschen Außenhandels noch möglich sei, eine Stärkung des Binnenmarktes mit Ex- und Importsteigerung, sowie die konsequente Fortsetzung der staatlichen Exportförderungs politik. "In the realm of economic policy the BDI is especially concerned with trade, tariffs and investments in developing countries." (65) Gefordert wurde daher auch Mitarbeit am Aufbau und der Gestaltung von Handelsverträgen. Der BDI trat auch auf seiner Jahresversammlung in Essen am 17./18.März 1954 für die "Pflege und Förderung der Ausfuhr" ein. Er war und ist für eine Liberalisierung des Welthandels und gegen Handelshemmnisse. OEEC und GATT sollten diese Ziele anstreben helfen. Er war für gleiche internationale Wettbewerbsbedingungen und führte deshalb Gespräche etwa mit britischen Industriekreisen um die Abschaffung staatlicher Exportsubventionen. Der BDI forderte eine langfristige Exportkreditgewährung und freie, kursstabile Konvertibilität der Währungen. Die deutsch-französische wirtschaftliche Zusammenarbeit stand dabei im Vordergrund. Frankreich wurde schnell wieder zum wichtigsten Wirtschaftspartner. Direktinvestitionen im Ausland wurden Ende der 60er Jahre ein beherrschendes Thema (66).

Besonderes 'Krisengebiet' für die deutsche Industrie und die Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung nach dem Krieg war der Mittlere Osten. Traditionell wichtiger Handelspartner der Araber, aber auch moralisch verpflichtet gegenüber dem jungen Israel, steuerte der BDI einen schwierigen Kurs. So protestierte er gegen die Reparationsforderungen der Israelis, denn er befürchtete Belastungen für den Handel mit den arabischen Ländern, die schon einen Boykott angedroht hatten. 1952 schlug Berg dem Bundeskanzler vor, eine 'good-will-tour' Industrieller und Politiker durch einige arabische Staaten zu unternehmen, die dann 1953 Kairo besuchte. (67)

(64) vergl. BDI: Der Weg zum industriellen Spitzenverband, a.a.O., S.335.

(65) G.Braunthal, a.a.O., S.303.

(66) vergl. BDI-Jahresversammlung 1969, S.5 ff.

(67) vergl. BDI: Memorandum zur Hauptausschußsitzung vom 11.Dezember 1952. in: BDI-Jahresbericht 1952/53, S.85. vergl. auch: K.W.Deutsch/L.J.Edinger: Germany rejoins the Powers. Stanford Cal. 1959, bes. S.171/172.

Der dritte wichtige Bereich der Verbandstätigkeit waren die Beziehungen zum Ostblock und zu China. Vor allem die DDR und die Sowjetunion standen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit - Reflex auch der engen Bindung an den Westen. Mit Adenauer vollzog der BDI unter Fritz Berg die 'Politik der Stärke' gegenüber dem Osten. BRAUNTHAL schrieb: "While a minority (besonders die mit Handelsinteressen, R.R.) advocated continuous negotiation with the Soviet Union, the majority supported the Adenauer policy of dealing from strength through diplomatic pressures." (68) 1956 meinte Fritz Berg, der Preis für die Wiedervereinigung sei die Bolschewisierung ganz Deutschlands (69). Der BDI unterstützte deshalb die Sache Europas und der 'Freien Welt'. Er trat für eine Stärkung der Berliner Wirtschaft ein.

Wenn industrielle Interessen nicht unmittelbar gefährdet waren, war ... "the affinity of views between government and industry coupled with a certain opportunism on the part of the latter." (70) Allerdings wirkten politisch motivierte Gesetze wie ein Damm im Ostgeschäft, der erst Ende der sechziger Jahre im Zuge der Entspannungspolitik begann zu weichen. Fritz Berg klagte die Hersteller an, diese Bestimmungen zu verletzen (71). Der Abgeordnete v. Brentano rief im Bundestag: "Diese Märkte im Osten sind politische Märkte. Die Beziehungen sind in letzter Konsequenz politisch. Was für Beziehungen wir unterhalten ist letztlich eine politische und nicht eine wirtschaftliche Frage." (72) Der BDI hingegen erkannte zwar die Leitung der Regierung an, bestärkte aber, daß Unternehmen frei entscheiden können müssen, im Handel mit dem Osten (73). Doch Berg unterstützte die deutsche Außenpolitik, "averring that German industry acknowledged the primacy of policy, and rejected the thesis that foreign policy ought to be determined only by economic interests." (74) "On the other Hand , v. Amerongen again insisted that there was no primacy of politics of economy, or vice versa, because foreign policy and foreign trade were so closely interwoven." (75)

(68) G. Braunthal, a.a.O., S. 287; vergl. auch G. Almond, a.a.O., S. 69-75.

(69) vergl. BDI-Mitteilungen vom 10. Januar 1956, S. 8/9.

(70) G. Braunthal, a.a.O., S. 296.

(71) vergl. BDI-Jahresbericht 1951/52, S. 49.

(72) Deutscher Bundestag. Zweite Legislaturperiode. 177. Sitzung vom 6. Dezember 1956, S. 9823.

(73) vergl. Präsidialsitzung vom 3. September 1954; vergl. auch BDI-Jahresbericht 1951/52, S. 8; vergl. auch BDI-Jahresbericht 1955/56, S. 109.

(74) G. Braunthal, a.a.O., S. 309/310.

(75) G. Braunthal, a.a.O., S. 310.

Diese Aussage erklärt wohl auch seinen großen Einfluß im Ostausschuß der deutschen Wirtschaft und seine hervorgehobene Rolle bei der deutschen Entspannungspolitik der Folgejahre. Über jenen Ostausschuß der deutschen Wirtschaft liefen während der Zeit der Hallstein-Doktrin wichtige Verbindungen zum Ostblock; Wirtschaftsdelegationen trafen Abmachungen während die Politik sich noch schwer tat, miteinander zu reden. Im Frühling des Jahres 1954 reisten Wirtschaftler nach Moskau und kehrten mit Verträgen zurück. Adenauer antwortete im Bundestag, daß diese Delegationen seinen Besuch im Jahr 1955 vorbereiten sollten (76).

1957/58 reiste eine gemischte Delegation aus Politikern und Wirtschaftlern in die UdSSR und brachten Handelsverträge mit zurück. Zunehmend unternahmen Großkonzerne ihre eigene 'Handelsdiplomatie' mit dem Osten - unabhängig von Politik und Verband (77).

Zunehmend und oft gegen ihren Willen wurde die Industrie ein Instrument in Adenauers Außenpolitik. "Finally, late in 1960, Adenauer attempted to improve relations with Poland by sending Beitz (Krupp), quite unofficially, to take soundings, not on a resumption of diplomatic relations but on increased trade relations, which might in term become the basis for closer political ties." (78) Und BRAUNTHAL kommentiert weiter: "Although there have been precedents, it remains somewhat unorthodox for a government to send a representative of heavy industry to a parley with leaders of another government on matters not confined to economics." (79)

1962/63 erreichte der dauernd unterschwellig vorhandene Konflikt zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen seinen auffälligsten Ausbruch im sogenannten Röhrenembargo (80). Von nun an wollte die Industrie die Politiker in die Verantwortung nehmen; bei allen Konferenzen sollten sie mit anwesend sein - während der Phase der Entspannungspolitik seit anfang der 70er Jahre sollte sich dieser Wunsch v.a. in den Gemischten

(76) vergl. Die Zeit vom 15. September 1955; Der Spiegel vom 2. Juli 1958, S.17.

(77) zu ihnen gehörten Krupp, Mannesmann, DEMAG, Thyssen und Phönix-Rheinrohr.

(78) G.Braunthal, a.a.O., S.312; vergl. auch New York Times vom 6. Dez. 1960 und 26. Jan. 1961.

(79) G.Braunthal, a.a.O., S.312/313.

(80) vergl. K.P.Tudyka: Gesellschaftliche Interessen und Auswärtige Beziehungen. Das Röhrenembargo. in: PVS-Sonderheft 1/1969, Köln Opladen 1969, S.205 - 223.

Regierungskommissionen niederschlagen.

Der Handel mit der Volksrepublik China war ebenso ideologisch belastet. Auch hier wendete sich der BDI gegen Embargos. Auch hier hatte der Ostausschuß Handelsfragen unabhängig von der Regierung zu besprechen. Die deutsche Industrie urteilte über den Ostausschuß deshalb mit: "die Speerspitze der deutschen Außenpolitik".(81) Als Reaktion auf den sino-sowjetischen Konflikt suchte und fand die Volksrepublik ab 1963 verstärkt wirtschaftliche Kontakte im Westen und in der Bundesrepublik. 1964 war auch eine positive Haltung der Bundesregierung zu erkennen. Weltpolitische Vorgänge und wirtschaftliche Interessen leiteten so auch außenpolitische Entwicklungen ein.

Der vierte Bereich außenpolitischer Verbandsarbeit mit wachsender Bedeutung in den sechziger Jahren war die Politik gegenüber der Dritten Welt. Hier war traditionell der freie Weltmarkt, mit Garantien und Sicherungen gegen politische Risiken sowie stabile Wechselkurse das Grobziel des BDI. "The BDI has argued that if the government wanted industry to make private investments in developing countries more attractive it must liberalize its credits, tax and depreciation allowances and provide firm financial guarantee where there is a risk of nationalization."(82) 1959 wurde die BDI-Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer gegründet. "It urged that greater use be made in foreign programs of industrial firms with experience abroad, and warned that the government ought not to compete with business in certain kinds of foreign aid, or to engage in solely commercial transactions."(83) Der BDI begrüßte die Verabschiedung des Entwicklungshilfesteuergesetzes (EHStG) 1964 und versuchte ständig, es in seinem Sinne auszubauen (84). Zunehmend mit Unbehagen beobachtete der BDI in den 60er Jahren die Aktivitäten der Entwicklungsländer im Rahmen der Vereinten Nationen und

(81) vergl. v.Amerongen: Außenwirtschaft und Außenpolitik. Politisches Seminar 1958, S.119. BDI-Jahresbericht 1957/58, S.114.

(82) G.Braunthal, a.a.O., S.332; vergl. auch BDI-Jahresbericht 1961/62, S.35 - 37.

(83) G.Braunthal, a.a.O., S. 333.

(84) BDI-Jahresbericht 1967/68, S.78; vergl. auch G.Kneten: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Eine politikwissenschaftliche Studie über die Einflußnahme von Interessengruppen auf das Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom Dezember 1963 und auf die Novelle zum Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom März 1968, Göttingen 1971.

deren Streben nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Die Grundsätze der allgemeinen freien Wirtschaftspolitik traten in den Vordergrund der Argumentation - auch gegenüber den Assoziierungsabkommen der EG (85).

Der fünfte herausragende Bereich der Verbandsarbeit besonders in den 50er Jahren war die Rüstungs- und Sicherheitspolitik. Dabei ging es für den BDI vor allem darum, einen Teil der Rüstungsaufträge in der Bundesrepublik zu halten und negative Auswirkungen auf die prosperierende zivile Produktion zu verhindern (z.B. Verteuerung der damals knappen Arbeitskräfte).

Bei den Verhandlungen zur Europäischen Verteidigungs-Gemeinschaft (EVG) unterstützten 64 bis 68 Prozent der deutschen Geschäftselite die Position der Bundesregierung, denn sie sahen darin einen guten Weg zur Integration Europas, während die Gegner eine Einengung der deutschen Handlungsfreiheit befürchteten (86) Gerard BRAUNTHAL schrieb zu den Pariser Verträgen: "Among all German elites, the medium-sized and big business communities were the most strongly in favor of the agreements. ... During the preliminary diplomatic negotiations they called on the government to give greater heed to the voice of industry than it had done during the EDC imbroglio if it hoped to avoid future difficulties." (87) Während der Pariser Verhandlungen hatte der BDI Kontakte mit der Regierungsdelegation vor Ort, wie auch mit dem deutschen Außenministerium, dem Wirtschaftsministerium, dem Verteidigungsministerium und anderen europäischen Industrievereinigungen. Der Verband hatte das Ziel, alle wirtschaftlichen Pflichten im Zusammenhang mit den Rüstungsplänen in die Kompetenz des Wirtschaftsministeriums zu übertragen, denn dort schien man schon früh den Interessen des BDI besonders aufgeschlossen. Der BDI stellte Forderungen zur Wiederaufrüstung (88). 1958 etwa sprach Präsident Berg bei Verteidigungsminister Strauß vor und bat, alle Waffenimporte immer dort durch deutsche Lieferungen zu ersetzen, wo diese billiger seien. Dies treibe auch die Entwicklung der deutschen Industrie im zivilen Sektor voran (89).

(85) vergl. BDI-Jahresbericht 1968/69, S.76.

(86) vergl. G.Almond, a.a.O., S.75 - 83.

(87) G.Braunthal, a.a.O., S.294.

(88) vergl. BDI-Jahresbericht 1954/55, S.198.

(89) vergl. Die Welt vom 17. und 24. April 1958; vergl. auch Handelsblatt vom 25. April 1958.

Schon 1955 wurde der BDI von der Geschäftswelt als das Sprachrohr zur Bundesregierung in Verteidigungssachen anerkannt (90). Komitees, Abteilungen und Unterabteilungen beschäftigten sich beim BDI regelmäßig mit Problemen der Rüstung (91). "Since then the Ministry of Defense has accepted many of the committee's recommendations." (92) Es gab auch Verbindungen des Komitees mit dem Koblenzer Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (93). Versuche, Vertreter des BDI in Regierungsausschüsse zu lancieren, schlugen fehl. Daneben gab es Ansätze, solche Kontakte bei der NATO zu installieren (94).

In einer Zusammenfassung läßt sich sagen, daß der Bundesverband der Deutschen Industrie seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland vor allem in fünf großen Bereichen seine außenpolitische Arbeit aufgenommen hat: in den beiden systemischen Handlungsbereichen der allgemeinen Außenwirtschaftspolitik und der Sicherheitspolitik. Innerhalb dieser Felder konzentrierte er sich besonders auf das Verhältnis zu den USA, bemühte sich um die europäische Integration (95) und schwankte im Osthandel zwischen Interesse und politischer Loyalität. Die Entwicklungsländer wuchsen erst in ihre weltwirtschaftlich bedeutende Rolle und störten mit ihrem effektiven Auftreten in den Gremien der UN die Absichten der westlichen Industrie. Den Startschuß hierfür gab die asiatisch-afrikanische Konferenz im indonesischen Bandung vom April 1955. Der Verband reagierte sofort. "Bereits im Frühjahr 1956 besuchte eine BDI-Delegation den Fernen und Mittleren Osten, um Möglichkeiten engerer wirtschaftlicher Beziehungen zu den asiatischen Ländern zu prüfen." (96)

Die "Achse Adenauer-Berg" funktionierte damals recht gut, denn beide wußten, daß sie im Grundsätzlichen weit übereinstimmten. Interessen wurden dabei allerdings - auch das Röhrenembargo vom Anfang der sechziger Jahre führte dies vor Augen - immer vertreten; wenngleich in diesem Fall der BDI sich

(90) vergl. G.Braunthal, a.a.O., S.289.

(91) vergl. BDI-Jahresbericht 1958/59, S.253.

(92) G.Braunthal, a.a.O., S.299.

(93) vergl. BDI-Jahresbericht 1958/59, S.225/226, 253.

(94) vergl. BDI-Jahresbericht 1958/59, S.255.

(95) Mit Sachverständigenkommissionen und einer 1956 ins Leben gerufenen Präsidialkommission bereitete der BDI maßgeblich die europäische Integration mit vor. "Der von den Sachverständigen erarbeitete Bericht bildete die Grundlage der Verhandlungen, die am 25.März 1957 in Rom zur Unterzeichnung des Vertragswerkes über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft führten." aus: BDI-Jahresbericht 1979/80, S.25.

aus bündnispolitischer Loyalität jeder Stellungnahme enthielt und die Interessenpolitik den drei betroffenen Stahlkonzernen überließ. Die ZEIT schrieb zu einem anderen Fall 1979: "Vor der Aufwertung der Mark im März 1961, mit der der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard dem Preisauftrieb entgegenwirken wollte, polterte Fritz Berg im Bonner Presseclub: Wenn diese Aufwertung kommt, dann gehe ich zu Adenauer, und die Sache ist vom Tisch."(97) Erhard war damals stärker.

Mit zunehmendem Alter der Bundesrepublik legte sich die Aktivität des Verbandes weg von den 'großen außenpolitischen Grundsatzproblemen' hin zu einer kontinuierlichen wirtschaftspolitischen Arbeit, die versucht, mit ökonomischem Handeln auch politisch relevante Tatsachen zu schaffen. Die Grundsatzentscheidungen waren gefallen. Nun ging es an die Erhaltung und den Ausbau des Erreichten bei zunehmender inter- und transnationaler Handlungskompetenz.

Dabei machte der Verband nach Einschätzung einiger Beobachter eine grundsätzliche Wandlung in seiner Arbeit durch: Waren es früher eher die partiellen Industrie-Interessen, die der Verband durchsetzen wollte, so sind es seit dem Regierungswechsel von 1969, vor allem aber seit dem Präsidentenwechsel an der Spitze des BDI von Berg zu Sohl, Interessen, die "gesamtwirtschaftlichen Zielen nicht widersprechen"(98). An ersteres erinnern ... "die großen Debatten um konjunkturpolitische Zollsenkungen und die Aufwertung der D-Mark, Maßnahmen, die auf erbitterten Widerstand der Industrie stießen und bei denen das Eigeninteresse der Industrie den Blick für die Notwendigkeiten des Gemeinwohls verstellte."(99) Der Verband wollte - so eine Einschätzung Hans D. BARBIERS in der SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG vom 9.6. 1979 - in den 70ern "den Mitgliedern eine ökonomisch-politische Standortbestimmung und Perspektive (zu) geben und sich gleichzeitig den politisch Handelnden als Gesprächspartner (zu) empfehlen."(100)

(96) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.25.

(97) Die ZEIT vom 26.10.1979.

(98) ebenda.

(99) FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 29.10.1974.

(100) Die SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 9.6.1979.

2.2. Wirtschaftsstrukturelle Grunddaten.

In zwei Bereichen soll die Struktur der bundesdeutschen Industrie und deren Integration in den Weltmarkt mit Grunddaten verdeutlicht werden. Zum einen ist es im Rahmen dieser Untersuchung nötig, die Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige zu erkunden; zum zweiten soll die Außenverflechtung der nationalen Volkswirtschaft anhand ausgewählter Daten betrachtet werden. Ich will mich dabei auf wenige, hervorstechende Merkmale beschränken und verweise auf die weiterführende Literatur.

Die Verteilung des Bruttoinlandproduktes zeigt, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Industrie noch knapp vor dem tertiären Sektor bedeutendster Wirtschaftszweig ist. Die von vielen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern postulierte Verschiebung der Arbeitskräfte vom sekundären in den Dienstleistungsbereich hat also hier noch nicht in dem Maße stattgefunden, wie das in anderen Industrieländern der Fall ist. Ein Grund dafür liegt wohl in der hohen Abhängigkeit aber auch Durchsetzungskraft der deutschen Industrie vom und im internationalen Wirtschaftssystem. "Die Struktur des Außenhandels deutet darauf hin, daß diese 'Überindustrialisierung' mit durch Außenorientierung erzeugt wird." (1)

Mit über zehn Millionen Beschäftigten ist das verarbeitende Gewerbe mit Abstand wichtigster Wirtschaftssektor. Von den Umsatzzahlen her gesehen sind besonders wichtige Branchen der deutschen Industrie: die Chemische Industrie, der Straßenfahrzeugbau, das Ernährungsgewerbe, der Maschinenbau, die Elektrertechnik, die Mineralölverarbeitung, die eisen-schaffende Industrie, die Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie und die Textilindustrie. Vier der fünf bedeutendsten Umsatzriesen sind zugleich aktivste Exporteure - Exporteure der Investitionsgüterindustrie, die die Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik schon allein durch ihre Wirtschaftskraft bestimmen können, und dies wesentlich zu Lasten der Konsumgüterindustrie, die zudem besonders unter der Konkurrenz billig produzierender Länder zu leiden hat.

(1) F.R.Pfetsch: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980. München 1981, S.74. vergl. auch: V.Hauff/F.W.Scharpf: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Frankfurt/M. 1975.

Die bundesrepublikanische Wirtschaft hat im Untersuchungszeitraum zumindest mit den USA gleichgezogen, wenn man die jeweiligen prozentualen Anteile am Welthandel betrachtet. Sie wurde damit – wenn auch nur für kurze Zeit – Ende der siebziger Jahre (1978) zur bedeutendsten Welthandelsmacht. Ein Viertel des Bruttoinlandsproduktes wird mit dem Export erwirtschaftet – in den Vereinigten Staaten sind dies kaum zehn Prozent – allerdings geht der Löwenanteil dieser Exporte in die EG-Staaten.

Frankreich ist mit Importen im Wert von über 40 Milliarden Mark der bedeutendste Wirtschaftspartner der Bundesrepublik (2), gefolgt von den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Italien, Großbritannien, den USA, Österreich, der Schweiz, Schweden und Dänemark.

Die Bundesrepublik hat in manchen Ländern eine sehr wichtige Stellung als bedeutender Lieferant; nahezu ein Viertel (und manchmal mehr) aller Importe kommen für Frankreich, Italien und die Benelux-Länder aus der Bundesrepublik. In allen EG-Staaten ist die Bundesrepublik mit Abstand wichtigster Lieferant.

Fast drei Viertel aller bundesdeutschen Exporte gehen in die Länder der westlichen Industriestaaten (USA: 57 %, Japan 46 %)(3), fast die Hälfte in die EG-Partnerländer. Die Bundesrepublik bestreitet über zwölf Prozent aller Weltexporte nach den Industrieländern, nur um die fünf Prozent nach den Entwicklungsländern, über das Doppelte an die OPEC und etwa sieben Prozent an die Staatshandelsländer.

Ähnliche Strukturen weisen die deutschen Einfuhren auf. Die Ursachen dieser Außenhandelsstruktur liegen bei der räumlichen Nähe oder Ferne der Märkte, bei außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen – gerade im Fall der EG wird dies besonders deutlich.

Bei allen vier großen Ländergruppen des Welthandels hatte die Bundes-

(2) vergl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1980 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1980. S.255.

(3) vergl. J.Beiffuss: Die Position der Bundesrepublik Deutschland im Welthandel. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Institut der deutschen Wirtschaft. Nr.88 Köln 1/1981, S.13.

republik Ende der sechziger Jahre sehr günstige Ausgangspositionen im Vergleich zu allen anderen Konkurrenten. In den siebziger Jahren konnte diese Stellung in fast allen Bereichen gehalten werden. Lediglich der Anteil an den Weltexporten nach den Entwicklungsländern ohne OPEC ging leicht zurück.

Neben der stark dominierenden Stellung in den westeuropäischen Industriemärkten ging der deutsche Anteil am US-amerikanischen Gesamtimport von acht Prozent (1970) auf 6,6 Prozent (1979) zurück. Dort mußten die Deutschen erhebliche Anteile an die Japaner abgeben. Positionsverluste waren auch auf dem japanischen Markt festzustellen. Zwischen 1970 und 1979 sank der Anteil an den japanischen Importen (mit OPEC-Lieferungen) um ein Prozent auf 2,3 Prozent. In der japanischen Lieferantenliste liegt die Bundesrepublik nur auf Platz zwölf.

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach den USA und Japan drittgrößter Lieferant für Länder der OPEC. Zum starken Anstieg des deutschen Anteils trugen vor allem die nahöstlichen und nordafrikanischen OPEC-Staaten kräftig bei. Besonders bei südamerikanischen OPEC-Staaten aber ging der Exportanteil zurück, da dort US-amerikanische und japanische Marktpositionen stark ausgeweitet werden konnten.

Auf den Absatzmärkten der übrigen Entwicklungsländer mußte die Bundesrepublik in den siebziger Jahren Einbußen hinnehmen. Auffallend ist hierbei die verschlechterte Position in der südamerikanischen Region, speziell bei den Schwellenländern Brasilien und Mexiko. Leicht ausbauen konnte man dagegen die Stellung in den südostasiatischen Schwellenländern.

Generell läßt sich sagen, daß die deutschen Exporte in die Industrie- und die übrigen Entwicklungsländer bis 1973 stark zunehmen, danach aber bis 1976 stark zurückgingen. Seitdem ist eine gewisse Stabilisierung zu beobachten. Wesentliche Ursachen dieses Prozesses liegen bei der Erdölvertéuerung, die Kaufkraft gerade aus dieser Ländergruppe abzog; der damit verbundene weltwirtschaftliche Konjunkturéinbruch tangierte vor allem die Nachfrage nach Industriegütern.

Expansiv dagegen war in den siebziger Jahren aus weitgehend politischen Gründen der Markt mit den Staatshandelsländern; ebenso aus weitgehend wirtschaftlichen Gründen der Markt mit den OPEC-Staaten.

Das Schwergewicht der bundesdeutschen Ausfuhren liegt bei den verarbeiteten Produkten. Bei einem Gesamtwert der 1982er Ausfuhren von über 427 Milliarden Mark lagen vorn:

Autos	mit 72,407	Mrd.DM
Maschinen	mit 66,298	Mrd.DM
Chemie	mit 53,929	Mrd.DM
Elektrotechnik	mit 41,502	Mrd.DM
Eisen- und Stahl	mit 21,214	Mrd.DM
Textilien	mit 13,882	Mrd.DM (4).

Eingeführt wurde vor allem Erdöl (60,192 Mrd.DM) und Agrarerzeugnisse (29,539 Mrd.DM) sowie Chemieprodukte (31,477 Mrd.DM)(5).

Die Investitionsgüterindustrie erreichte eine Exportquote (Anteil des Auslandsumsatzes) von durchschnittlich 38,8 Prozent, in einigen Branchen lag der Wert wesentlich darüber: Büromaschinen 55,4 Prozent, Automobile 47,2 Prozent, Maschinenbau 45,3 Prozent, Luft- und Raumfahrzeugbau 45,0 Prozent, Schiffbau 41,8 Prozent Chemie 39,7 Prozent und eisenschaffende Industrie ebenfalls 39,7 Prozent (6). "1975 war jeder fünfte Arbeitsplatz vom Export abhängig."(7) 1982 wurden durchschnittlich 27,1 Prozent des Umsatzes deutscher Unternehmen im Ausland erwirtschaftet; es war also schon mehr als jeder vierte Arbeitsplatz vom Export abhängig (8).

Fast 50 Milliarden Mark hat die deutsche Wirtschaft seit 1952 im Ausland investiert. Rund die Hälfte dieser Kapitalanlagen erfolgte innerhalb der Jahre 1972 bis 1976.

Die Regionalstruktur der bundesdeutschen Auslandsinvestitionen läßt einen deutlichen Schwerpunkt bei den westlichen Industrieländern erkennen. Die Vereinigten Staaten waren besonders seit der verstärkten Lust deutscher Unternehmer anfang der siebziger Jahre, im Ausland zu investieren (9),

(4) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1983. Wiesbaden 1983, S.260.

(5) ebenda, S.259.

(6) ebenda, S.181.

(7) F.R.Pfetsch, 1981, a.a.O., S.78.

(8) Statistisches Bundesamt (Hrsg.), a.a.O., 1983, S.181.

(9) Die wesentlich verbesserten Wechselkursrelationen vor allem zum US-Dollar erschwerten zwar den Export deutscher Waren, erleichterten aber Investitionen im Ausland.

bevorzugtestes Anlageland, gefolgt von Belgien/Luxemburg, Frankreich, der Schweiz und Brasilien. Brasilien taucht als einziges Entwicklungsland unter den ersten zehn Anlageländern auf. Lediglich gut ein Viertel aller deutschen Direktinvestitionen gehen in Entwicklungsländer, davon fast die Hälfte in die sogenannten Schwellenländer; der andere größere Anteil geht in die europäischen Entwicklungsländer. In manchen Branchen liegt die Konzentration auf die Schwellenländer bei nahezu 100 Prozent (10).

Die OPEC-Länder werden als Käufer immer bedeutender – ein Trend, der bei den Investitionen nicht festzustellen ist. Sie nehmen lediglich und in den siebziger Jahren konstant etwa drei Prozent der bundesdeutschen Anlagen im Ausland auf.

(10) vergl. S.Schultz/D.Schumacher/H.Wilkens: Wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Baden-Baden 1980. S.143.

Für diese Angaben wurde neben der oben bereits angegebenen Literatur verwendet:

- Statistisches Bundesamt (Hrsg): Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.
- UNO: Statistical Yearbook on International Trade. verschiedene Jahrgänge.
- OECD: Handelsdaten.
- Deutsche Bundesbank: Statistische Beihefte. verschiedene Jahrgänge.
- Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1980. Washington 1980.
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank.

2.3. Der BDI - Anatomie einer Organisation.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist ein 'Verband der Verbände', der unter seinem Dach 1981 37 Fachorganisationen (vergl. Bild 1) versammelt hatte. Im Gegensatz zum früheren Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) können keine Firmen oder Privatpersonen Mitglied beim BDI werden. Paragraph vier seiner Satzung schreibt vor: "Mitglied werden können Wirtschaftsverbände und Arbeitsgemeinschaften der Industrie, die Spitzenvertretung einer gesamten Industriegruppe für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sind." (1)"Bei dieser Aufzählung (der Fachverbände des BDI, R.R.) ist jedoch zu berücksichtigen, daß den neununddreißig Mitgliedern des BDI (im Jahre 1979, R.R.) weitere 370 Fach- und 188 Landesverbände angehören, die ihrerseits rund 95 000 Betriebe mit insgesamt etwa 8 000 000 Beschäftigten vertreten. Das sind etwa 80 Prozent aller Industrieunternehmen in der Bundesrepublik." (2) Für die Außenwirtschaftspolitik wichtigste Gruppen sind:

- der Verband der Automobilindustrie e.V.
- der Verband der Chemischen Industrie e.V.
- der Wirtschaftsverband Eisen, Blech und Metall verarbeitender Betriebe e.V.
- die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e.V.
- der Verein Deutscher Maschinenbau-Anstalten e.V.
- der Wirtschaftsverband Stahlbau- und Energietechnik e.V.
- der Gesamtverband der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutschland - Gesamttextil - e.V.
- der Wirtschaftsverband der Elektrotechnischen Industrie e.V.

Damit soll allerdings nicht gesagt werden, die anderen Fachverbände seien in der Außenwirtschaftspolitik bedeutungslos.

In den meisten wichtigen politischen Fragen kann die Kölner Zentrale eine einigermaßen einheitliche Front der industriellen Fachverbände

(1) BDI-Organisationsplan 1981. Köln 1981, S.3.

(2) vergl. W.Simon: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979. S.119. Walter Simon kommt zu 39 Fachverbänden, da sich zwischenzeitlich organisatorische Veränderungen ergaben. 1981 waren es 37 Verbände unter dem Dach des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI).

herstellen. Allerdings zeigt die Breite der zu vertretenden Interessen, daß dies in speziellen Fragen oft recht schwierig werden kann. Die große Trennungslinie verläuft hier zwischen Verbänden, die an offenen Märkten interessiert sind und auf dem Binnenmarkt kaum ausländische Konkurrenten fürchten müssen einerseits (Chemie, VDMA) und den importgeschädigten Branchen (Textil, aber auch Stahl) andererseits. "Zwischen der Grundstoff- und der Verbrauchsgüterindustrie, zwischen großen und kleinen Unternehmen und zwischen der exportabhängigen Industrie und solchen Betrieben die vornehmlich für den Inlandsmarkt produzieren, gäbe es zuviele Reibungen. Hinzu kämen Konflikte der Industrie mit anderen Wirtschaftszweigen!"(3) - so versuchten Verbandsangehörige die relative Machtlosigkeit des BDI (nach ihrer Meinung) zu begründen. Der BDI neigte immer dazu, die erste Gruppe zu favorisieren; er hatte leichte Arbeit innerhalb der Organisation, wenn

- alle Industriezweige von einer Einflußnahme wirtschaftlich profitieren oder zumindest nicht geschädigt werden oder
- eine gemeinsame ideologische Überzeugung angesprochen wurde.

Die Verbandsführung bedient sich dabei einer stark zentralisierten, hierarchisch geordneten, bürokratischen Organisation.

Zwei wichtige Personengruppen bestimmen die Arbeit des Industrieverbands. Zum einen sind dies die ehrenamtlich tätigen Unternehmer, die sich um ihre Interessen innerhalb des Verbandes kümmern. Zum anderen arbeitet ein fest angestellter Stab in der Geschäftsführung, der 'bürokratischen Organisation BDI'. Beide Gruppen arbeiten zusammen. Nicht selten wechseln verdiente Manager meist in leitende Positionen beim Verband und umgekehrt (4). Zudem gibt es eine Fülle gemischter Gremien.

Paragraph zehn der BDI-Satzung listet sechs Organe des Bundesverbands auf (5):

- die Mitgliederversammlung
- den Vorstand

(3) G.Braunthal: Der Bundesverband der Deutschen Industrie. in: H.J.Varain (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S.289/290.

(4) vergl. W.Simon, a.a.O., S.142 ff.

(5) vergl. BDI-Organisationsplan 1981. Köln 1981, S.4.

- den Vorstand gemäß § 26 BGB
- das Präsidium
- die Ausschüsse
- die Geschäftsführung.

Auf alle wird kurz einzugehen sein.

Oberstes Organ ist die Mitgliederversammlung mit nach Beschäftigtenzahlen gestaffeltem Stimmrecht für die einzelnen Fachverbände. Sie berät in der Regel einmal im Jahr über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und wählt den Präsidenten, dessen Nachfolger, sechs Stellvertreter und den Vizepräsidenten (der gleichzeitig die Funktion des Schatzmeisters übernimmt) für die Dauer von zwei Jahren. Alle diese Personen sowie der Vorgänger im Amt des Präsidenten, 14 vom Vorstand zu wählende Mitglieder, der Vorsitzende der Berliner Landesvertretung und der Vorsitzende des Kuratoriums des Instituts der deutschen Wirtschaft bilden das Präsidium. Hinzu können außerordentliche Mitglieder und ein Präsidiumsmitglied der BDA kommen.

Das Präsidium des BDI leitet die gesamte Tätigkeit des Bundesverbands. Der Präsident hat dabei eine besonders in der Öffentlichkeit hervorgehobene Position. Er kann der Verbandsarbeit die Richtung weisen. Daneben dient der Vorstand zur Koordinierung der Fachverbände und der Zusammenarbeit mit anderen Wirtschaftsorganisationen. Er besteht aus dem BDI-Präsidenten und dessen Vize sowie den Vorsitzenden oder Vertretern der Fachverbände. Insbesondere beschließt der Vorstand über die Richtlinien der Arbeit des Bundesverbands. Er setzt Ausschüsse ein, regelt ihre Aufgabenbereiche und koordiniert deren Zusammenarbeit.

Diese Ausschüsse sind meist gemischte Gremien aus 'Praktikern' und 'Bürokraten', die über Vorstandssitzungen beraten und deren Ergebnisse vertiefen. Diese 'Bürokraten' kommen aus der Geschäftsführung des Verbandes. Sie stehen unter der Leitung eines oder mehrerer Geschäftsführer, die wiederum auf Vorschlag des Präsidenten berufen und vom Vorstand bestätigt worden sind. Diese Geschäftsführung ist der eigentliche 'Apparat BDI' (6)

Zunächst soll der politisch bedeutsame Präsident und die Hauptgeschäfts-

(6) vergl. Bild 1; vergl. auch HANDELSBLATT vom 11.6.1975; vergl. BDI-Organisationspläne.

führung als Spitzenorganisation des Verbandes etwas näher angesehen werden. Bis 1973 'regierte' Fritz Berg am Oberländer Ufer in Köln. Ihm folgte Hans-Günther Sohl, der als damaliger Vorstandsvorsitzender der August-Thyssen-Hütte die Großindustrie repräsentierte. Hanns-Martin Schleyer übernahm als Doppelpräsident von BDI und BDA anfang 1977 die Geschäfte, die nach seiner Ermordung für den BDI Nikolaus Fasolt weiterführte. Nach kriminellen Verstößen gegen das Steuerstrafrecht wurde dieser 1978 von Rolf Rodenstock im Amt abgelöst.

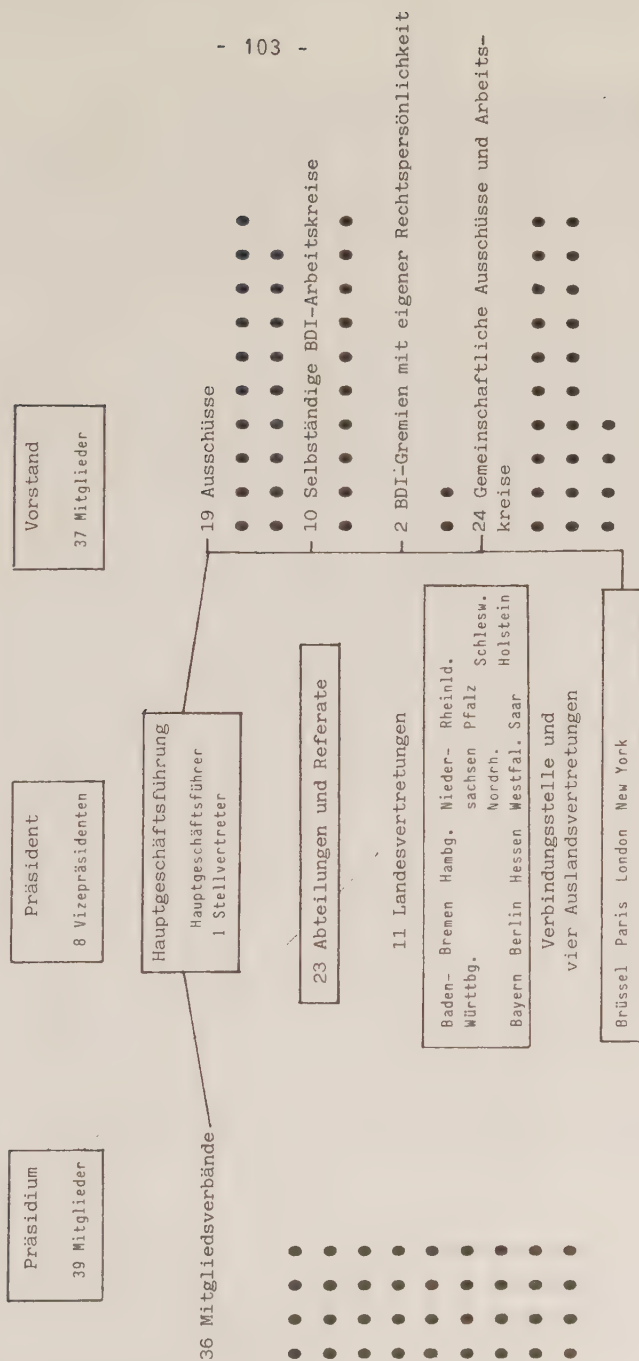
Der Präsident steht vornehmlich für aufsehenerregende Öffentlichkeitsauftritte zur Verfügung. Er ist es, der mit seinen Beratern auch Zugang zu den höchsten staatlichen Stellen bis hin zum Bundeskanzler hat. Er empfängt wichtige Staatsgäste im Haus der Deutschen Industrie in Köln und leitet nicht selten große Auslandsdelegationen der deutschen Industrie. 1975 beispielsweise berichteten die BDI-Mitteilungen: "Präsidium und Vorstand des BDI haben mit Bundeskanzler Helmut Schmidt in einer ausführlichen, offenen Aussprache die aktuelle wirtschaftliche Situation erörtert." (7) Dabei standen neben der nationalen Steuerpolitik vor allem auch außenwirtschaftliche Probleme zur Diskussion. Beide Seiten betonten etwa, daß "konstruktive Dialog der Industrieländer mit den Ölländern entscheidende Bedeutung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung habe." (8) "Mit dem Bundeskanzler (und im Hinblick auf die damals laufenden GATT-Verhandlungen der Tokio-Runde, R.R.) waren sich die Vertreter der Industrie auch darin einig, daß ein Rückfall in frühere Praktiken der Importbeschränkung verhindert werden muß." (9) Sehr viel öfter als mit dem Kanzler trifft man sich allerdings mit dem Bundeswirtschaftsminister. Er wird regelmäßig zu den Jahresversammlungen des Verbandes geladen und hat auch sonst für hochrangige Vertreter der deutschen Industrie immer ein offenes Ohr.

(7) BDI-Mitteilungen Heft 12/1975.

(8) vergl. BDI-Mitteilungen 12/75, S.1

(9) ebenda.

Der BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE



Der Bundesverband der Deutschen Industrie, (Bild 1), gezeichnet nach den Angaben aus dem BDI-Organisationsplan 1983.

Eine wichtige Persönlichkeit in der BDI-Hauptgeschäftsführung war der ehemalige Staatssekretär Karl Schillers, Fritz Neef, der 1969 als stellvertretender Hauptgeschäftsführer zum BDI kam und zusammen mit Hellmuth Wagner die Geschäfte führte. Neef - der CDU nahestehend - war im Zuge des Bonner Regierungswechsels aus dem Bundesdienst ausgeschieden (10). Er hatte die Bundesregierung häufig bei den EWG-Verhandlungen in Brüssel vertreten. Die ZEIT schrieb allerdings: "Erst Hanns-Martin Schleyer ... hatte ein offenes Ohr für die Absichten des genialen Improvisateurs Neef." (11) Neef war es auch, der den Verband näher an die sozial-liberale Regierung heranführte. Gab es mit der FDP vergleichsweise wenige Probleme, so mußte vor allem die SPD als Ansprechpartner akzeptiert werden; sie sollte für Gespräche gewonnen werden, die im Wirtschaftsrat der Union mit der CDU/CSU längst gang und gäbe waren. "Laufende vertrauliche Kontakte haben die Geschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) und seiner 39 Mitgliedsverbände mit Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Mitbestimmungsexperten der SPD-Bundestagsfraktion vereinbart. Bei einem ersten Treffen im Nobel-Hotel Schloß Auel nahe Bonn vereinbarte die BDI-Riege unter Leitung ihres Hauptgeschäftsführers Fritz Neef am vergangenen Montag mit den SPD-Bundestagsabgeordneten Herbert Ehrenberg, Antje Huber, Helmut Lenders und Hermann Rappe die Fortsetzung der Diskussion um den Orientierungsrahmen '85 für Anfang Juli. ... Neef über die Verborgenheit der neuen Lobbytätigkeit: 'Wir haben uns vollständiges Stillschweigen versprochen, sonst ist das Pflänzchen tot.'" (12)

Die zweite herausragende Persönlichkeit in der BDI-Geschäftsführung der siebziger und frühen achziger Jahre war und ist Siegfried Mann, bis 1976 unter Georg Leber Staatssekretär im Verteidigungsministerium. 1974 half kurzfristig auch das frühere Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, der ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete Hans Dichgans in der Geschäftsführung mit.

(10) vergl. NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 4.12.1969; vergl. auch Die ZEIT vom 26.10.1979.

(11) Die ZEIT vom 26.10.1979.

(12) Der SPIEGEL Nr.11 vom 10.3.1975.

Die Organisation der Geschäftsführung ist nach Aufgabenbereichen in fünf Hauptabteilungen gegliedert. Daneben sind der Hauptgeschäftsführung mit ihrem Büro direkt die Referate für Presse und Information, Mittelstandspolitik und das Koordinationsbüro Europafragen sowie die ausländischen BDI-Vertretungen in Brüssel, London, New York und Tokio unterstellt.

Bei den fünf Hauptabteilungen interessiert uns besonders diejenige zur 'Außenwirtschaft'. 1981 leitete Kurt Steves - früher Mitarbeiter der WELT - mit seinem Stellvertreter Jakob Esser vier Unterabteilungen für 'Außenhandel' (Heinz Tembrink), 'Internationale Entwicklung' (Jakob Esser), 'Ost-Abteilung' (Hermann Fink) mit dem Referat 'Innerdeutscher Handel' (Ottomar Rudolf) und 'Absatzwirtschaft' (Hermann Kulla). Doch nicht nur hier befaßt sich der Apparat mit außenpolitisch relevanten Fragestellungen. Beiträge kamen dazu wohl auch aus der Hauptabteilung I 'Allgemeine Wirtschafts- und Wettbewerbsfragen' mit den Unterabteilungen für 'Allgemeine Wirtschaftspolitik', 'Konjunktur-, Kredit-, Währungspolitik', 'Wettbewerbsordnung' und 'Strukturpolitik'. In der Hauptabteilung II ist die Unterabteilung 4 'Öffentliches Auftragswesen/Verteidigungswirtschaft' mit dem eigenen Referat 'Verteidigungswirtschaft' ebenso 'außenpolitisch angehaucht' wie in der Hauptabteilung III die Unterabteilung 'Steuern und Finanzpolitik', 'Recht', 'Umweltfragen' und 'Versicherung'.

Diese Abteilungen arbeiten natürlich nicht getrennt vor sich hin; sie arbeiten Hand in Hand, erstellen Vorlagen und sprechen Stellungnahmen untereinander ab. Wie Walter SIMON schreibt, wirken so "rund zweihundert Mitarbeiter, darunter rund sechzig wissenschaftlich ausgebildete Fachkräfte." (13)

Dieser bürokratische Apparat BDI wird in seinem personellen Umfang und

(13) W. Simon, a.a.O., S.146.

seinen finanziellen Möglichkeiten oft überschätzt. Das HANDELSBLATT veröffentlichte 1973 Zahlen: "Der BDI-Jahresetat beläuft sich auf 17,5 Millionen D-Mark. Dieser Etat ist kleiner als jener vieler Fachverbände. Beim BDI in Köln sind insgesamt nicht mehr als 200 Personen beschäftigt. Seine volkswirtschaftliche Abteilung verfügt nur über ein Drittel des Personalbestandes, den zum Beispiel die volkswirtschaftliche Abteilung des Thyssen-Konzerns aufzuweisen hat." (14) Dies verwundert nicht. Der 'bürokratische Apparat BDI' funktioniert wesentlich als Koordinations- und Organisationsinstrument der industriellen Unternehmerinteressen, d.h. dessen Angestellte bereiten Unternehmensitzungen, -kongresse, -delegationen und sonstige Gespräche vor und halten den ständigen Kontakt zu den staatlichen Stellen. Sie entwickeln aber darüber hinaus auch eine eigenständige, über die Einzelinteressen der Unternehmen hinausgehende, allgemeine Strategie zur Förderung des 'unternehmerischen Gemeinwohls'. Diese Strategie etwa bei Betriebsführergesprächen herauszufiltern, zu formulieren und den staatlichen Stellen auf nationaler wie internationaler Ebene zu vermitteln, scheint mir die wichtigste Aufgabe der Verbandsbürokratie zu sein. Gerade in den siebziger Jahren, wo erklärtermaßen das gesamtwirtschaftliche Wohl und weniger die Einzelinteressen der Unternehmen im Vordergrund der Verbandspolitik stehen sollte, gewann die Bürokratie durch diese Funktion zunehmend an Bedeutung.

Die Bürokratie des Verbandes koordiniert Treffen der Wirtschaftsführer. Dazu hat der BDI 19 (1981) Ausschüsse und 11 (1981) Arbeitskreise gebildet, in denen sich Industrielle informieren lassen können, wo sie aber auch Interessen einbringen und aufeinander abstimmen können. Für die Außenpolitik bedeutsam sind dabei vor allem auf seiten der Ausschüsse:

- der Außenwirtschaftsausschuß
- der Energie-Ausschuß
- der Ausschuß Internationale Entwicklung und Rohstoffpolitik

(14) HANDELSBLATT vom 12.11.1973.

- der Geld-, Kredit- und Währungsausschuß
- der Ausschuß für Konsumgüterindustrien
- der Ausschuß Öffentliches Auftragswesen mit Unterausschüssen und Arbeitskreisen
- der Rechtsausschuß mit seinen Arbeitskreisen
- der Ausschuß für Sicherheitsfragen
- der Steuerausschuß mit Unterausschüssen und Arbeitskreisen
- der Ausschuß für Umweltfragen
- der Verkehrsausschuß
- der Versicherungsausschuß und
- der Ausschuß für Wettbewerbsordnung.

Der Außenwirtschaftsausschuß nimmt dabei eine hervorgehobene Stellung ein. "Spezielles Gremium für die industrielle Meinungsbildung in Fragen der Außenwirtschaft ist der Ausschuß für Außenwirtschaft und Integration, für den jede unserer Mitgliedsorganisationen je zwei Unternehmensvertreter benennt." (15) Dort werden alle Themen erörtert, die für die Außenwirtschaftspolitik relevant sind, während andere Ausschüsse, etwa der Steuerausschuß bei der Diskussion um das Entwicklungsländer-Steuer-gesetz, sich eher mit nicht so weitgefaßten Fragestellungen beschäftigen (16). Der Außenwirtschaftsausschuß soll im Folgenden exemplarisch vorgestellt werden.

Er war einer der ersten Ausschüsse des BDI: Bereits am 18. Mai 1950 konstituierte sich der Vorgänger des Außenwirtschaftsausschusses, der Außenhandelsausschuß (17). Erst 1978 änderte er seinen Namen und heißt seitdem offiziell 'Ausschuß für Außenwirtschaft und Integration' (Außenwirtschaftsausschuß). "Der Außenwirtschaftsausschuß, der in seinen Arbeiten auch den Aufgabenbereich des bisherigen Integrationsaus-schusses einbeziehen wird, soll künftig für die industrielle Meinungsbildung zu allen außenwirtschaftlichen Themen zuständig sein, die für die gesamte Industrie von Bedeutung sind." (18)

(15) Brief der BDI-Abteilung Außenhandel und Integration an den Verfasser vom 18.6.1980.

(16) Bei diesem Problem war ansonsten die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer (AGE) (vergl. weiter unten) das wesentliche Meinungsbildungsorgan der deutschen Wirtschaft. vergl. dazu auch: G.Kneten: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Göttingen 1971.

(17) vergl. weiter oben Punkt 2.1.

(18) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.164/165.

Der Außenwirtschaftsausschuß bereitet Stellungnahmen und Memoranden an Regierungsstellen vor. Hier muß geklärt werden, welche Meinung die deutsche Industrie zu außenpolitischen Fragestellungen vorbringt, welche Meinung dann der Verband vertreten soll und kann. Es wäre schlecht, wenn dann eine Firma als private Organisation in Bonn vorsprechen würde, und ganz andere Positionen vertreten würde.

Das wirtschaftspolitische Gewicht der Mitglieder des Außenwirtschaftsausschusses verleiht seinen Eingaben eine gewisse Bedeutung. Die wichtigste Aufgabe sieht der Ausschuß aber in der kontinuierlichen Information seiner Mitglieder. Die Abteilung Außenwirtschaft der BDI-Geschäftsführung lenkt so die Meinungsbildung des Ausschusses oft schon durch die Auswahl relevant erscheinender Themen. Dort müssen die Prioritäten gesetzt werden, die der zeitlichen Kapazität seiner Mitglieder entsprechen. Wir haben allerdings im Außenwirtschaftsausschuß eines der wichtigsten Gesprächsforen des Verbandes überhaupt vor uns, in dem sich Verbandsangestellte, Wirtschaftler, und öfters auch mehr oder weniger hochrangige Vertreter der staatlichen Administration treffen.

Alle 37 Fachverbände entsenden einen, meistens jedoch zwei ständige Vertreter für jeweils drei Jahre in den Ausschuß. Einer dieser zwei Vertreter kommt dabei meist aus der Geschäftsführung des Fachverbandes, der andere aus einem Mitgliedsunternehmen. Mindestens elf Mitglieder des Ausschusses waren Hauptgeschäftsführer oder deren Stellvertreter - auch dies ein Indiz dafür, welche Bedeutung diesem Ausschuß beigemessen wird. Die besonders interessierten Industriezweige (19) mit hohem Außenhandelsanteil entsenden eher zwei Vertreter großer, multinationaler Firmen: Der Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V. zum Beispiel den BDI-Vizepräsidenten (1981) Wolfgang Seelig von Siemens und Herbert Wenzel von BBC; der Verband der Automobilindustrie e.V. etwa Heinz Hoppe von Daimler-Benz und Ernst Gerbracht von MAN. Ähnliches gilt für die Maschinenbauer und die Chemie. Zwar gibt es wenige personelle Verbindungen zu anderen BDI-Ausschüssen, doch sind bestimmte

(19) vergl. weiter oben Punkt 2.2.

Unternehmen herauszufiltern, die in wichtige, außenpolitisch bedeutsame Ausschüssen ihre Vertreter entsenden. Siemens beispielsweise ist nachweislich in 13 Ausschüssen des BDI vertreten (20): im

- Außenwirtschaftsausschuß (W.Seelig)
- Ausschuß für Bildungspolitik
- Energie-Ausschuß
- Ausschuß für Internationale Entwicklung und Rohstoffpolitik (W.Seelig)
- Geld-, Kredit- und Währungsausschuß
- Ausschuß für Öffentliches Auftragswesen
- Rechtsausschuß
- Sonderausschuß Technik und Recht
- Ausschuß für Sicherheitsfragen
- Statistischer Ausschuß
- Steuerausschuß mit Unterausschüssen
- Ausschuß für Umweltfragen und im
- Ausschuß für Wettbewerbsordnung.

Außerdem stellt mit Herbert Robeck Siemens auch den Vorsitzenden des selbständigen Arbeitskreises Zoll (vergl. weiter unten). Für andere Konzerne dieser Größenordnung gilt ähnliches - ein Beleg dafür, daß der Bundesverband der Deutschen Industrie von den Multinationalen Unternehmen der Bundesrepublik nicht übergangen wird. Er wird in das Konzept der betrieblichen Interessenvertretung durch hochrangige Vertreter der Geschäftsleitung einbezogen.

Zurück zum Außenwirtschaftsausschuß: Dessen Vorsitz führt seit 1978 Kurt Werner, Vizepräsident des BDI und Vorsitzender der Geschäftsführung der Maschinenfabrik Goebel GmbH. in Darmstadt. Er übernahm den Vorsitz von Matthias Schmitt. Dieser war von 1950 bis 1957 im Bundeswirtschaftsministerium tätig, schied 1957 als Ministerialrat aus dem Bundesdienst aus, um Vorstandsmitglied der Berliner Bank zu werden. 1961 nahm er eine Berufung in den Vorstand der AEG-Telefunken an. Seit 1966 ist er daneben Honorarprofessor an der Universität Köln (21). Schmitts Stellvertreter

(20) vergl. BDI-Organisationsplan 1981. Köln 1981

(21) vergl. M.Schmitt: Industrielle Ost-West-Kooperation. Stuttgart 1974.

ist Wolfgang Seelig, Mitglied des Vorstands der Siemens AG. Die Geschäfte führt aus der BDI-Außenhandelsabteilung Heinz Tembrink. Vor ihm war dies Klaus-Ulrich Gocksch, der wie die 'Nachrichten für den Außenhandel' schrieben, "ein Berufsleben im Dienste der deutschen Außenwirtschaft" (22) absolvierte. Nach fast drei Jahrzehnten schied er 1977 aus den Diensten des BDI. "Er hat jahrelang die Entwicklung und Gestaltung der Außenwirtschaftsarbeit dieses Verbandes maßgeblich und unter viel persönlichem Einsatz mitgetragen und mitgestaltet. ... Neben vielen Funktionen war er u.a. Geschäftsführer des Außenhandelsausschuß und Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel. Auch dem Verwaltungsrat der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfA) gehörte er seit vielen Jahren an. ... Im Rahmen der aktiven Pflege der Industriebeziehungen zum Ausland hat Gocksch eine Vielzahl von Besuchen deutscher Industriedelegationen im Ausland in die Wege geleitet, vorbereitet und daran teilgenommen. Einer Vielzahl deutscher Unternehmen wurden damit Möglichkeiten zu Kontakten mit den Regierungen wichtiger Partnerländer und mit führenden Wirtschaftskreisen eröffnet. Ebenso hat Gocksch für den BDI die Betreuung zahlreicher ausländischer Delegationen und offizieller Besucher durch Vorbereitung von Informationsveranstaltungen und Gesprächen wahrgenommen." (23) Sein Nachfolger Heinz Tembrink wird alle diese Aufgaben übernommen haben. Auch er führt die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel der Deutschen Wirtschaft (24). Doch wiederum zurück zur Arbeit im Außenwirtschaftsausschuß des BDI. Bei Heinz Tembrink und seiner Außenhandelsabteilung liegt es, Sitzungen vorzubereiten, Termine abzusprechen, Kontakte und Informationen zu und von den Ministerien zu vermitteln.

Der Außenwirtschaftsausschuß trifft sich bei Bedarf, in der Regel aber mindestens einmal im Jahr. Er erörtert dabei sowohl Themen von allgemeinem Interesse für die Industrie wie auch aktuelle Fragen spezieller Sachgebiete. Beispielhaft sei die Sitzung vom 8.11.1979 etwas näher beleuchtet (25).

(22) Nachrichten für Außenhandel vom 26.4.1977.

(23) ebenda.

(24) vergl. Punkt 2.4.

(25) Damit soll allerdings keine Wertung verbunden sein, daß dies eine besonders wichtige Sitzung gewesen sei. vergl. dazu: BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979; Bericht über die Sitzung des Außenwirtschaftsausschusses am 8.11.1979.

Die Mitglieder und Gäste (26) befaßten sich damals mit der Beurteilung der Außenhandelssituation, der Problematik der Politisierung des Außenhandels, der Wertung der Ergebnisse der GATT-Verhandlungen und der handelspolitischen Situation, den Berichten der BDI-Delegationen nach Kanada, Indonesien und Japan sowie einem Kurzbericht über die Preisprüfungsmaßnahmen der Controll-Co. (einer Organisation im Rahmen des EG-Assoziierungsabkommens mit den AKP-Staaten). Darüber hinaus wurden wichtige wirtschaftspolitische Vorhaben der näheren Zukunft angekündigt. "Vor dem Eintritt in die eigentliche Tagesordnung unterrichtete Herr Dr. Werner den Ausschuß über die für den 9. und 10. November 1979 geplante Konferenz zwischen Mitgliedern des BDI-Präsidiums unter Vorsitz von Herrn Professor Rodenstock und führenden Persönlichkeiten der US-Wirtschaft. Er bat darum, in der Aussprache solche Probleme vorzutragen, die aus Sicht der deutschen Außenwirtschaft mit den US-Partnern erörtert werden sollten." (27)

Nach den Referaten zu den einzelnen Themen schließen sich gewöhnlich Aussprachen mit den Gästen der Bonner Administration an. Dabei betonten die Sprecher des Wirtschaftsministeriums: "Wachstum im Inland und im Export können allerdings nur gesichert werden, wenn Regierung und Wirtschaft gemeinsam für die Offenhaltung des internationalen Handels eintreten." (28) Ergänzend berichtete die Ministerialdirektorin über die jüngste Sitzung des OECD-Handelsausschusses; BDI-Ausschußvorsitzender Werner über ein Gespräch des BDI-Präsidiums mit Außenminister Genscher. Die versammelten Wirtschaftsführer erfuhren so aus erster Hand Stellungnahmen und Prognosen zur Handels- und Währungspolitik aber auch zur Sicherheitspolitik.

Gerade auch dieses Forum entwickelte sich in den siebziger Jahren zu einer Begegnungsstätte zwischen Politik und Wirtschaft. Die Problematik der Politisierung der Außenwirtschaft aber auch der Ökonomisierung der Außenpolitik standen des öfteren im Mittelpunkt (als Themenschwerpunkt oder als exemplarisches Sachproblem) seiner Sitzungen (29). Interessant ist auch, daß neben den Damen und/oder Herren des Wirtschaftsministeriums immer auch Vertreter des Auswärtigen Amtes eingeladen wurden (30).

(26) Es handelte sich um einen Ministerialdirigenten und eine Ministerialdirektorin vom BMWi, sowie einen Ministerialdirigenten vom Auswärtigen Amt; vergl. BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, a.a.O.

Auf der Seite der Wirtschaftler erscheint wichtig, daß mit Friedrich Richter auch der zumindest zeitweilige Vorsitzende des Handelspolitischen Ausschusses der Vereinigung der Industrieverbände der Länder des Gemeinsamen Marktes (UNICE) regelmäßig an den Sitzungen des BDI-Außenwirtschaftsausschusses teilnahm; ja der diese nicht selten mit vorbereitete. Auf diese Weise sitzen den Ministerialbeamten Vertreter der nationalen Wirtschaftsunternehmen, aber auch der nationalen wie europäischen Verbände gegenüber.

Der Außenwirtschaftsausschuß hatte 1981 - wie etwa manche andere BDI-Ausschüsse - weder Unterausschüsse noch nachgeordnete Arbeitskreise. Sie können bei Bedarf jedoch jederzeit installiert werden (31).

Neben den Ausschüssen unterhält der BDI auch sogenannte 'Selbständige Arbeitskreise'. Für die Außenpolitik relevant scheinen hier besonders 'ser 'Arbeitskreis Exportkreditversicherung', der 'Arbeitskreis Berlin', der 'Arbeitskreis Innerdeutscher Handel', der 'Arbeitskreis Internationales Seerecht', der 'Arbeitskreis Messen und Ausstellungen', der 'Arbeitskreis Werbung' und der 'Arbeitskreis Zoll' (32). Besonders Hermann Kulla von der BDI-Außenwirtschaftsabteilung, Referat Absatzwirtschaft führt allein die Geschäfte von vier der genannten Cremien. So auch beim 'Arbeitskreis Zoll', dessen Wirksamkeit in Bezug auf Beeinflussung staatlicher Politik vom Vorsitzenden recht skeptisch beurteilt wurde (33). Hier handele es sich, so Herbert Robeck, um ein recht unregelmäßig und in langen Abständen tagendes Gesprächsforum, in dem Meinungen gesammelt, Erfahrungen ausgetauscht werden, man zu den Zollproblemen im Außenhandel Stellung nimmt. Die Arbeitskreise sind

(27) BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, S.3.

(28) ebenda, S.7.

(29) vergl. beispielsweise die Sitzungen des Außenwirtschaftsausschusses vom 8.11.1979, vom 1975 - vergl. dazu BDI-Mitteilungen Nr.12/1975, oder auch von 1971 - vergl. dazu BDI-Mitteilungen Nr.12/1971.

(30) ebenda.

(31) vergl. BDI-Organisationsplan 1981. Köln 1981, S.130 ff.; vergl. auch BDI-Organisationsplan 1983. Köln 1983, S.130 ff.

(32) vergl. BDI-Organisationsplan 1981. a.a.O., S.241/242.

(33) Gespräch des Autors mit Herbert Robeck in Erlangen.

deshalb in ihrer Bedeutung wohl nicht mit den Ausschüssen vergleichbar.

Weitgehend in die BDI-Organisation eingebunden sind auch die 'Gemeinschaftlichen Ausschüsse und Arbeitskreise' der deutschen Wirtschaft, die an anderer Stelle näher untersucht werden sollen (vergl. Punkt 2.4.).

Fest an den Bundesverband angeschlossen sind die Landesvertretungen in allen Bundesländern Westdeutschlands. Sie haben vorrangig innenpolitische Funktionen, wenn auch Anregungen zur Außenpolitik aus ihrer Tätigkeit erwachsen können. Zudem sind die Landesvertretungen personell mit den Bundesgremien verbunden. Sie tragen der föderativen Struktur der Republik Rechnung; ihr Gesprächspartner ist deshalb in erster Linie die Landesregierung mit ihrer Verwaltung. "Die auf Landesebene tätigen Vertretungen sichern den unternehmerischen Spielraum durch Mitwirkung an Gesetzentwürfen und in Landesgremien aller Art sowie durch Beratung der staatlichen und kommunalen Verwaltungen. Sie arbeiten mit anderen Organisationen der Wirtschaft innerhalb des Landesbereichs zusammen." (34)

An die Geschäftsführung gekoppelt sind auch die Vertretungen des BDI im Ausland (Brüssel, New York, London und Tokio). Das Büro Brüssel fungiert unter der Leitung von Notger Küng gleichzeitig als Verbindungsbüro zu den Europäischen Gemeinschaften (besonders zur EG-Kommission) und zur Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE). Notger Küng betreut auch das Koordinationsbüro Europafragen bei der Hauptgeschäftsführung des BDI in Köln. Zur Bedeutung heißt es im Jahresbericht lapidar: "Einen wichtigen Beitrag zur Intensivierung der industriellen Zusammenarbeit mit dem Ausland leisteten auch im Berichtsjahr die BDI-Vertretungen in Brüssel, London, New York und Tokio." (35) Sie sollen dem BDI vor allem neue Kontakte in den Gastländern eröffnen und alte pflegen; aber auch über das Wirtschaftsgeschehen informieren (36). Die Auslandsvertretungen nehmen aber auch als Lobbies am nationalen politischen Meinungsbildungsprozeß des Gastlandes teil. So nahm die BDI-Vertretung in New York zusammen mit der Deutsch-Amerikanischen Handelskammer an Ausschuß-Hearings des US-amerikanischen Senats zum Gesetzentwurf des 'US Trade Reform Act' teil. Der BDI brachte dort detaillierte Wünsche und Bedenken vor (37).

(34) BDI-Jahresbericht von 1975/76, S.173.

(35) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S.182

(36) vergl. BDI-Jahresbericht 1969/70, S.74.

(37) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.184/185.

Zu einer wichtigen Institution wurde im Lauf der Jahre auch die BDI- Jahresversammlung, später umbenannt in BDI-Jahrestagung, mit ihren Arbeitsgruppen. "Hier sind die Unternehmer selbst aufgerufen sich zu äußern, mit anderen Kollegen und auch mit Sachkennern aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung zu diskutieren. Die(se) Arbeitskreise, die auch das gegenseitige Verständnis fördern wollen, führen an den neuesten Stand einiger Probleme heran, machen mit den neuesten Entwicklungen bekannt und weisen auf die Richtung des Fortschreitens hin."(38) Immer wurde auch ein Arbeitskreis zur Außenpolitik - meist deren außenwirtschaftspolitischen Teilbereich - eingerichtet:

1969: Die Industrie im internationalen Wettbewerb.

1970: Ausweitung der EWG.

1971: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland.

1974: Energie- und Rohstoffversorgung - Herausforderung und Chance.

1975: Außenwirtschaftlich bedingte Strukturveränderungen in der deutschen Industrie.

1976: Braucht die Weltwirtschaft ein neues Ordnungssystem?

1977: Internationale Zusammenarbeit als Voraussetzung für weltweites wirtschaftliches Wachstum - Kooperation statt Konfrontation.

1978: Schwerpunkt Europa.

1979: Tendenzen der internationalen Arbeitsteilung - Konsequenzen für die deutsche Industrie.

1980: Die deutsche Industrie - Partner im Entwicklungsprozeß der Dritten Welt. (39)

Gut ist dabei abzulesen, welche Themen jeweils im Vordergrund des industriellen Interesses standen.

Für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie ist das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln der Organisation angegliedert.

(38) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.21.

(39) vergl. die Sonderdrucke des BDI zu den Jahresversammlungen bzw. Jahrestagungen des Verbandes.

2.4. Der BDI und die wichtigsten Akteure im nationalen Wirtschaftssystem.

Im HABERMASschen Sinn wird hier das nationale Wirtschaftssystem - neben dem politischen System - als der Bereich verstanden, bei dem das Handeln der in ihm tätigen Akteuren überwiegend unter zweckrationalen Kalkülen erfolgt. Die Handlungsstränge verschiedener Akteure sind dabei funktional aufeinander bezogen. In diesem System erfüllen auch die Verbände Funktionen, die im LUHMANNschen Sinn strukturbildend sind.

Es soll im Folgenden zum einen die Funktion des Bundesverbands der Deutschen Industrie in und für diese nationale Wirtschaft - zu Fachverbänden, Dachverbänden und im Hinblick auf bundesdeutsche multinationale Unternehmen - untersucht werden. Zum anderen wird die Struktur organisatorischer und personeller Verflechtung im Verbandswesen selbst zumindest an wichtigen strategischen Punkten beleuchtet werden. inhaltlich beschränke ich mich auch hier auf das außenpolitische Teilfeld.

2.4.1. Das Verhältnis des Bundesverbands zu den Fachverbänden.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie ist ein Dachverband von 36 (1983) (1) Fachverbänden, die ihrerseits aber auch auf Bundesebene organisiert sind und aus einer Reihe von Verbänden bestehen. Es ist deshalb zutreffender, den BDI als einen Dachverband der Dachverbände zu bezeichnen.

Die Unterscheidung zwischen Dachverband, Fachverband (beide auf Bundesebene organisiert) einerseits, und Regionalverband oder Einzelfirmen (beide nicht auf Bundesebene organisiert) andererseits wird bedeutsam beim Zugang der Verbandsbürokratie zu den Ministerien. In der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist festgelegt (vergl. dazu Punkt 2.5.), daß nur mit Spitzenorganisationen Kontakte gepflegt werden können. Das Bundeswirtschaftsministerium etwa spricht - wenigstens offiziell - nicht mit Einzelfirmen. Lediglich auf höherer Ebene wie etwa im Außenwirtschaftsbeirat des BMWi können Unternehmer, die

(1) vergl. BDI-Organisationsplan 1983. Köln 1983, S.10 ff.

allerdings meist auch Mandatsträger im Verband sind, ihre Anliegen unmittelbar vortragen. Eine Fülle weiterer gemeinsam bestzter Gremien erleichtert dies ebenfalls. Für den kontinuierlichen Kontakt der Bürokratien aber bleiben Spitzenverbände auch förmlich unentbehrlich.

Dabei erfüllen sowohl der BDI als auch dessen Mitgliedsverbände diese Bedingung. Es ergab sich im Lauf der Zeit eine gewisse Arbeitsteilung von Spitzendach- und Spitzenfachverband. Fachfragen werden eher durch die Fachverbände bei den Ministerien und auf internationaler Ebene vorgebracht. Zum Welttextilabkommen im Rahmen der GATT-Organisation beispielsweise liefen die wesentlichen Impulse über den Gesamtverband der Textilindustrie (Gesamttextil), den Bundesverband Bekleidungsindustrie sowie Gesamtmasche, die bei ihrer Interessenpolitik von der Gewerkschaft Textil-Bekleidung kräftig unterstützt wurden (2). Das SCHWÄBISCHE TAGBLATT in Tübingen etwa überschrieb einen Bericht zu gewerkschaftlichen Demonstrationen: "Gewerkschafter und Unternehmer ausnahmsweise einig: Für mehr Protektionismus." (3)

Stärkerer Protektionismus - dies widerspricht einer grundsätzlichen Haltung des BDI. Der Bundesverband hielt sich deshalb in diesem Streit um das Welttextilabkommen sehr zurück, überließ das Feld dem Fachverband und beschränkte sich darauf, bei seinen Gesprächen zur GATT-Runde auf Spezialprobleme hinzuweisen. "Aus der Sicht der Gesamtindustrie sollten Abkommen dieser Art jedoch nicht Beispiel für weitere Sektorenlösungen sein, da andernfalls Schritt für Schritt mit einer Branchenaufteilung des internationalen Handels und damit einer Einengung des Spielraums für die internationale Arbeitsteilung gerechnet werden müßte (4).

(2) vergl. auch TEXTILWIRTSCHAFT vom 4.12.1980, wo über ein Spitzentreffen der Verbände und Gewerkschaften beim Bundeswirtschaftsminister berichtet wird. Erstere drängten auf mehr Marktschutz, Minister Lambsdorff dagegen wollte - auch gegen den Widerstand seiner europäischen Kollegen - mehr Liberalisierung. Daraus resultierte der wesentliche Streitpunkt beider Parteien. Im Wirtschaftsministerium selbst gab es Differenzen zwischen den Abteilungen in dieser Frage. So war dessen Abteilung V gegen eine Verlängerung des WTA, während die Abteilung IV meinte, daß irgendwie doch ein Schutz für die europäische Textil- und Bekleidungsindustrie nötig sei. Die internationalen Durchsetzungschancen gaben schließlich den Ausschlag: Auch das BMWi und dessen Abteilung V plädierten schließlich für eine Verlängerung des WTA in der alten Form. (vergl. Gespräche des Autors beim BMWi).

(3) vergl. SCHWÄBISCHES TAGBLATT vom 26.11.1980.

(4) BDI-Jahresbericht 1877/78, S.168.

Nichtsdestoweniger hat sich aber auch der BDI in Eingaben an das Bundeswirtschaftsministerium gewandt. Vor allem die Ursprungsregelung für Lieferquoten und deren Umgehung standen dabei im Vordergrund der Arbeit (5).

Generell gilt, daß für Fachfragen - und das sind meist Verfahrens- oder Durchführungsfragen - die Fachverbände eher als Gesprächspartner in Bonn akzeptiert werden als der BDI (6). Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat demgegenüber eine mehr politische Aufgabe auf abstrakterer Ebene. Er erfüllt dabei eine 'Bündelfunktion', indem er alle wesentlichen industriellen Interessen zusammenfaßt. Die Schwierigkeiten, die dabei entstehen können, wurden bereits oben geschildert (vergl. Punkt 2.3.).

Bei den GATT-Verhandlungen zur Tokio-Runde etwa lag die Erörterung der grundsätzlichen Fragen beim BDI, während Detailfragen etwa zu den nichttarifären Handelshemmnissen mit den Fachverbänden abgeklärt wurden. Auch hierbei allerdings hatte der BDI zumindest zeitweilig eine Mittlerfunktion, indem er Enqueten unter seinen Mitgliedsverbänden durchführte und die Ergebnisse weiterleitete (7)

Der BDI zwischen Hilfsfunktion und Koordinationsinstrument - so könnte man dessen Rolle im Verhältnis zu seinen Fachverbänden kennzeichnen.

2.4.2. Das Verhältnis des Bundesverbands zu den anderen Organisationen der Wirtschaft.

Der BDI ist eine Spitzenorganisation der deutschen Wirtschaft neben vielen anderen. Zu diesen gehören seine sozialpolitische Partnerorganisation, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Bundesverband des

(5) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S.246. vergl. zum Eingabewesen weiter unten auch Punkt 2.5.4.

(6) vergl. Gespräche des Autors beim BMWi.

(7) vergl. BDI-Rundschreiben der Außenhandelsabteilung vom 22.2.1973, in dem daneben auch Fragen zu Zöllen, zur Einbeziehung der Entwicklungsländer, zur USA, zum Agrarsektor und zur Schutzklauselproblematik gestellt wurden. Die Mitgliedsverbände antworteten ausführlich.

Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA), die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurvereine, die Ländervereine, der Bundesverband deutscher Banken, die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels.

Mit Fragen der Außenpolitik ist an hervorragender Stelle der DIHT beschäftigt. Als Dachverband von 83 Industrie- und Handelskammern sowie der 37 westdeutschen Außenhandelskammern (8) vertritt der DIHT alle Betriebe und Branchen. Als 'Körperschaft des öffentlichen Rechts' mit Pflichtmitgliedschaft war und ist der DIHT ein besonders 'unverdächtiger' Vertreter allgemeiner Wirtschaftsinteressen, der gerade unter der sozialliberalen Koalitionsregierung im Lauf der Jahre immer häufiger in die außenpolitischen Geschäfte eingriff. Sehr oft beteiligte sich sein Präsident Otto Wolff von Amerongen an Ministerreisen ins Ausland. Besonders im Wirtschaftsverkehr mit den Staatshandelsländern meldete er sich zu Wort.

Der DIHT ist u.a. Mitglied bei der 'Ständigen Konferenz der Industrie- und Handelskammern der EWG', die als "überstaatliche Vereinigung der nationalen Kammerdachverbände Westeuropas gegründet wurde." (9) Außerdem sind die Kammern und der DIHT Mitglieder der Internationalen Handelskammer in Paris, wo sich Vertreter von mehr als 80 kapitalistischen Ländern treffen.

Die BDA ist zwar ebenfalls in etlichen internationalen Organisationen vertreten (so etwa der Internationalen Arbeitgeberorganisation (IOE), der UNICE, der REI oder des BIAC, vergl. weiter unten Punkt 2.6.), doch hat sie dort besonders sozialpolitische Anliegen anzusprechen. Auch hier hat sich zwischen BDI und BDA eine Arbeitsteilung eingespielt,

(8) vergl. W.Simon, a.a.O., S.165. vergl. auch: DIHT: Deutsche Auslandshandelskammern. Bonn 1982. Zu den Auslandshandelskammern kommen noch vier 'Delegierte der deutschen Wirtschaft' in Saudi-Arabien, Norwegen, Nigeria und Neuseeland, sowie ein 'Deutsches Wirtschaftsbüro' in Taipei, Taiwan. (vergl. DIHT: Deutsche Auslandshandelskammern. Bonn 1982). Diese Auslandshandelskammern sind Vereinigungen deutscher und ausländischer Unternehmen, Organisationen und Personen auf der Grundlage freier Mitgliedschaft. Sie dienen der Förderung der Geschäftsbeziehungen zwischen den Partnerländern und arbeiten eng mit den deutschen Botschaften im Ausland zusammen.

(9) W.Simon, a.a.O., S.175.

bei der der BDI eher für die wirtschafts-, sicherheits- und kulturpolitischen Interessen der industriellen Unternehmerschaft zuständig ist, während die BDA die allgemeinen tarif- und sozialpolitischen Belange der deutschen Wirtschaft vertritt. Sie umfaßt dabei so verschiedene Kapitalgruppen wie die Industrie, das Handwerk, den Einzelhandel, die Landwirtschaft, das private Bankgewerbe, den Groß- und Außenhandel, private Versicherungsunternehmen und das Verkehrsgewerbe.

Den Außenhandel zum tragenden Verbandszweck gemacht hat der Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels (BGA). Als existentiell am Freihandel interessiert gab und gibt es besonders auch mit einigen Fachverbänden der Industrie Meinungsverschiedenheiten, die allerdings nie den Grundkonsens unternehmerischer Interessen tangierten (10) Der BGA leistet ebenfalls internationale Arbeit in den beratenden Gremien der EG (so im beratenden Ausschuß für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, im beratenden Ausschuß für Handel und Vertrieb, im beratenden Ausschuß für Zollfragen und im beratenden Ausschuß für Veterinärfragen), bei vier Fachausschüssen der FEWITA (Federation of European Wholesale and International Trade Associations), bei der Internationalen Handelskammer in Paris (Arbeitsausschüsse, Hauptausschuß, Präsidium), bei der 'Internationalen Liga gegen unlauteren Wettbewerb', beim International Trade Center (ITC) und bei der UNIDO. Der BGA sitzt auf nationaler Ebene im Wirtschaftsausschuß für Außenhandelsfragen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, im 'Seeverkehrsbeirat' beim Verteidigungsministerium und in Ausschüssen des BMWi (Außenwirtschaftsbeirat, Ausschuß für Fragen des Handels in der EG, Arbeitskreis Textilwirtschaft), um nur die Gremien mit außenpolitischer Bedeutung zu nennen. Hinzu kommen Vertretungen bei Bundesbehörden und anderen nationalen Institutionen und Organisationen der Wirtschaft (11)

In der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Exporteurvereine haben sich "die in den Zentren des deutschen Außenhandels tätigen Regionalverbände des Exporthandels und Exportfachverbände zusammengeschlossen, um den Informationsaustausch und die Interessenvertretung in allen Exporthandelsfragen wahrzunehmen." (12) Sie arbeitet eng mit dem BGA

(10) Welche Formen von verstecktem Protektionismus innerhalb der EG existieren, ist wohl nirgendwo so eindrucksvoll nachzulesen wie in den BGA-Jahresberichten. vergl. etwa BGA-Jahresbericht 1978/79, S.22 ff.

zusammen, über den sie sich in Personalunion auch in Bonn vertreten läßt. "Gemeinsam mit dem Bundesverband, dem manches Vorstandsmitglied der Arbeitsgemeinschaft als Präsidialmitglied darüber hinaus verpflichtet ist, sind die Bestrebungen um Anerkennung der Bedeutung des Exporthandels für die deutsche Wirtschaft immer wieder erfolgreich betrieben worden." (13) Über den BGA hat die Arbeitsgemeinschaft auch Kontakt mit internationalen Stellen.

"Mitgestaltung der Handelspolitik", so die Arbeitsgemeinschaft, "ist angesichts der heutigen Tendenzen zu administrativen Eingriffen in den Außenhandel eine existentielle Aufgabe geblieben, ohne die eine praxisbezogene Ausfuhrpolitik nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Mitwirkung der Mitgliedsverbände über die Arbeitsgemeinschaft an der wirtschaftspolitischen Willensbildung in Bonn oder Brüssel ist zur Wahrnehmung der Exporthandelsinteressen aus der Arbeit der Arbeitsgemeinschaft nicht mehr hinwegzudenken." (14) "Die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurvereine hat große partnerschaftliche Resonanz für ihre Arbeit gefunden. So bestehen zur deutschen Industrie und den Organisationen der deutschen Wirtschaft, zu Verwaltung und Parlamenten eine Fülle von Kontakten, die im Geiste guter Kooperation bei allen gemeinsam interessierenden Ausfuhrfragen gepflegt und genutzt werden." (15)

Mitglieder sind hier, im Gegensatz zu allen anderen genannten Verbänden, Firmen; dort waren es immer Verbände oder Handelskammern.

Firmen und Einzelpersonen sind Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft der Ländervereine, von denen ich hier den Afrika-Verein herausgreifen will, der die stattliche Zahl von 450 Firmenmitgliedschaften vorweisen kann (16). Auch diese 'Querschnittsorganisation der deutschen Wirtschaft' beeinflusst die Außenpolitik in nicht zu unterschätzendem Maße. Er versteht sich als Sprachrohr deutscher afrikabezogener Wirtschaftskreise. "Außerdem tritt er für Beziehungspflege und enge Zusammenarbeit mit afrikani-

(11) vergl. BGA-Jahresbericht 1978/79. Bonn 1979, S.126-130.

(12) Arbeitsgemeinschaft der deutschen Exporteurvereine: Leistungs- und Mitgliederverzeichnis. Hamburg o.J. S. 3.

(13) ebenda, S.4.

(14) ebenda, S.3.

(15) ebenda.

(16) vergl. Der Afrika-Verein - Seine Ziele und Aktivitäten. Informationsblatt des

afrikanischen Regierungen, mit den Ressorts der Bundesregierung und den zuständigen Kommissionen der EG ein. Auch mit Spitzenverbänden und Dachverbänden der deutschen Wirtschaft (also auch dem BDI, R.R.), mit der Deutschen Entwicklungsgesellschaft und mit den afrikanischen Botschaften besteht eine enge Zusammenarbeit." (17)

Der Verein unterhält Büros in Kenya, Tunesien, Nigeria, Sambia und Kamerun. "Die Vertretung des Zentrums für Industrielle Entwicklung (im Rahmen des Lomé-Abkommens, R.R.) in Brüssel wird durch den Afrika-Verein für die Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen. Auch auf internationaler Ebene ist der Afrika-Verein tätig, und zwar als Mitglied einer Vereinigung von afrikabezogenen Wirtschaftsverbänden, der sogenannten 'Gruppe der Sieben'. Diese Organisation mit Sitz in Brüssel ist ständiger Gesprächspartner und Vertreter der europäischen Wirtschaft bei den Verhandlungen der Konvention von Lomé." Hauptthemen der Verhandlungen mit der Kommission, den AKP-Gremien, dem Ministerrat und den EG/AKP-Kooperationsorganen waren ein besserer Schutz privater Direktinvestitionen und die Mobilisation der industriellen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten im neuen Abkommen. Dabei stießen die Vorstellungen des herkömmlichen Investitionsschutzes mit den Forderungen der AKP-Staaten, vor allem Nigerias, zusammen, die an einer Durchsetzung von Prinzipien der neuen Weltwirtschaftsordnung, wie sie die Gruppe der 77 definiert hat, interessiert sind. Die Gruppe der Sieben wies vor allem die AKP-Botschafter darauf hin, daß die investitionspolitische Aktivität der Entwicklungsländer nicht allein von nationalen Investitionsgesetzen sondern maßgeblich auch von der Anerkennung internationaler Regeln der Investitionssicherung abhängt. Der bei den Verhandlungen schließlich gefundene Kompromiß, eine Art Europäisierung der bilateralen Investitionsschutzverträge zuzugestehen, bedeutet zumindest die Anerkennung des Problems und die Eröffnung der Möglichkeit, das Nebeneinander bilateraler Schutzsysteme im Laufe der Vertragsdauer auf ein funktionierendes multilaterales System einzurichten." (18)

Die Experten der Ländervereine werden ob ihrer fundierten Länderkennt-

(17) ebenda.

(18) Afrika-Verein: Tätigkeitsbericht 1979, S.15.

nis auch gerne als verwaltungsfremde Experten bei den Bundesministerien herangezogen. "Im Rahmen ihrer Tätigkeit für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit lieferten die Länderbeobachter (des technisch-wirtschaftlichen Dienstes des Vereins, R.R.) zahlreiche offene und vertrauliche Projekt- und Länderbeobachtungsstudien." (19) Zusammen mit dem BDI nehmen Delegierte des Afrika-Vereins an Sitzungen bilateraler Kommissionen teil, wie etwa dem deutsch-marokkanischen Wirtschaftsausschuß, der sich beispielsweise vom 20.5. bis 24.5.1979 in Rabat und Casablanca traf (20).

Ein herausragender organisatorischer Schwerpunkt der Zusammenarbeit aller dieser Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sind die 'Gemeinschaftlichen Ausschüsse und Arbeitskreise'. Außenpolitisch bedeutsam sind hier

- der Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft
- die Arbeitsgemeinschaft Handel mit der DDR
- der Arbeitsring Ausland für kulturelle Aufgaben e.V.
- die Arbeitsgruppe Auslandswerbung
- die Arbeitsgemeinschaft Außenhandel der Deutschen Wirtschaft
- die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer (AGE)
- der Arbeitskreis Europäisches Publizitätsschema und
- die Bundeskreditgarantiegemeinschaft der Deutschen Industrie GmbH.

Dies sind acht von insgesamt 23 Ausschüssen und Arbeitskreisen. Etwas näher will ich nun auf den bedeutsamen Ostausschuß, die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer, die Arbeitsgemeinschaft Außenhandel und den Arbeitsring Ausland für kulturelle Aufgaben e.V. eingehen.

Kurt P.TUDYKA schreibt in seiner Analyse des Röhrenembargos von 1962 (21): "Die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern, zu China und zur DDR im sogenannten Interzonenhandel waren seit ihrem Beginn von den widersprüchlichsten Erwartungen verschiedenartigster Gruppen getragen. Sie sollten beitragen, die politischen Gegensätze

(19) ebenda, S.24.

(20) vergl. ebenda, S.28/29.

(21) vergl. K.P.Tudyka: Gesellschaftliche Interessen und auswärtige Beziehungen. Das Röhrenembargo. in: H.J.Varain (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 320-338.

aufzulockern und damit den Weg zu der so dringend von uns gewünschten Wiedervereinigung zu ebnen. Sie sollten aber nicht nur die Beziehungen zwischen den Blöcken, sondern auch innerhalb des Ostblocks - zwischen DDR, UdSSR und den übrigen osteuropäischen Ländern in beliebiger Kombination - verändern. Sie sollten den freien Zugang von Westdeutschland nach Berlin ebenso garantieren helfen wie die Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik. Sie sollten aber andererseits wiederum nicht zur Stärkung des militärischen Potentials des Ostblocks, vor allem der UdSSR, dienen."(22)

Diese 'verschiedenen Gruppen' waren vor allem im Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft zusammengeschlossen - einer Organisation, die 1952 von der Bundesregierung initiiert und mit Kabinettsbeschluß gebilligt worden war. Zweck des Ausschusses war die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Beziehungen auch zu Ländern, mit denen aufgrund der Hallstein-Doktrin keine offiziellen politischen Kontakte unterhalten werden konnten. Gerhard WITTKÄMPER bezeichnet den Ostausschuß deshalb als "einen Notamtsträger im Bereich der Auswärtigen Beziehungen, das heißt im gesamten völkerrechtlichen Verkehr."(23) Dieter PIEL wandelte Wilhelm GREWES Wort von der 'Nebenher-Diplomatie' ab, und bezeichnete die Aktivitäten des Ostausschusses als 'Ersatzdiplomatie'.(24)

Die Bundesregierung erkannte den Ostausschuß als alleinigen Vertreter der bundesdeutschen Gesamtwirtschaft für Fragen des Ost-West-Handels an (25). "Der Ostausschuß arbeitet nicht nur als Informations-, Dokumentations- und Beratungshilfe der Regierung. ... Tatsächlich wurde der Ostausschuß der deutschen Wirtschaft durch seine amtliche Legitimation als Vertreter der Bundesrepublik gegenüber den staatlichen Organen und amtlichen Delegationen osteuropäischer Länder und Chinas tätig. Er verhandelte mit den osteuropäischen und chinesischen Abordnungen anlässlich der Genfer Konferenzen der UN-Wirtschaftskommission für Europa; er begann Gespräche über Handelsabkommen zwischen Rumänien, der UdSSR, China und

(22) ebenda, S.322.

(23) zitiert nach W.Simon, a.a.O., S.261.

(24) vergl. D.Piel: Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände. in: H.P.Schwarz (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1976, S.210.

(25) vergl. K.P.Tudyka: Ökonomische Dimensionen auswärtiger Beziehungen. in: Atomzeitalter Nr.6/7 1968, S.339 ff.

der Bundesrepublik und beschloß auch 1954 ein Waren- und Zahlungsabkommen mit der rumänischen staatlichen Außenhandelsgesellschaft Agroexport und 1957 nach Verhandlungen in Bern, Ostberlin und Peking eine Vereinbarung über den Warenaustausch mit dem China-Committee for the Promotion of International Trade. Schließlich errichtete der Ostausschuß im Einvernehmen mit der rumänischen Regierung eine eigene Vertretung in Bukarest. Der Ostausschuß stellte auch die Mitglieder in der gemischten Kommission für den deutsch-rumänischen Warenverkehr, die für die Abwicklung des Waren- und Zahlungsabkommens zuständig ist. Der Vorsitzende des Ostausschusses verhandelte auf Informationsreisen in Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Polen mit den zuständigen Außenhandelsministern und anderen Regierungsvertretern, er erschien als Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland auf den Industriemessen von Brünn und Posen ... Die Geschäftsführung bzw. Vertreter des Ostausschusses gehörten auch Delegationen an, die unter der formellen Führung des Bundesministeriums für Wirtschaft oder des Auswärtigen Amtes standen, sie konnten sich auch an den Regierungsverhandlungen beteiligen, die in Bonn, Genf, Wien oder den jeweiligen osteuropäischen Ländern stattfanden."(26) Und TUDYKA schrieb weiter: "Aktivität, Initiative und Einfluß des Ostausschusses ... wird nicht gemindert durch die Tatsache, daß er nach Aufnahme von amtlichen Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern die Verhandlungs- und Delegationsführung an Vertreter der Bundesregierung abgab."(27)

Von der fast alleinigen Zuständigkeit des Ostausschusses bei den Beziehungen zu den RGW-Staaten in den fünfziger Jahren (28) zur allmählichen politischen Öffnung in den siebziger Jahren befand er sich Ende der sechziger Jahre in einer Übergangszeit. Alte Kontakte übernahm langsam der Staat - neue Verbindungen auch organisatorisch-institutioneller Art etablierten sich. Der Ostausschuß wollte von Anfang an "nach Kräften dazu beitragen,

(26) ebenda.

(27) ebenda.

(28) vergl. D.Piel, a.a.O.

daß die ökonomischen Beziehungen zu den Ländern des Ostens sich weiter verbessern."(29)

Schon 1969/70 berichtete der BDI: "Erheblich verstärkt wurde der unmittelbare Kontakt mit den infrage kommenden Regierungsstellen der osteuropäischen Länder."(30) So besuchte unter anderem eine polnische Industriedelegation für zehn Tage (darunter Minister Ostrowski) die Bundesrepublik, standen Besprechungen mit dem rumänischen Außenhandelsminister Burtica in Bukarest und Köln an, wurde der Rumänienkreis des Ostausschusses gegründet, wirkte der Ostausschuß bei den Vorbereitungen zur ungarischen Wirtschaftswoche in Düsseldorf mit, empfing er eine sowjetische Industriedelegation auf der Hannover-Messe, führte er Gespräche mit maßgeblichen Regierungsvertretern Bulgariens in Plovdiv und betreute verschiedene osteuropäische Handelskammerpräsidenten bei ihren Besuchen in der Bundesrepublik (31). "Bei allen diesen Begegnungen spielte das Thema der wirtschaftlich-technischen Kooperation eine wesentliche Rolle."(32)

Der Ostausschuß griff auch 'tatkräftig' in Verhandlungen der Bundesregierung mit Ostblockstaaten ein; so etwa bei der Erweiterung der Kontingentierung von Ostimporten, wo die Industrie ein 'modifiziertes Prüfverfahren für Osteinfuhren' vorschlug (33) und durchsetzte. Der Ostausschuß hatte daneben 1970 neue Kontakte mit den "Außenhandelsministern, zahlreichen Fachministern und den Handelskammerpräsidenten sämtlicher osteuropäischer Länder"(34) geknüpft. Der Rumänien- und Polen-Kreis (siehe weiter unten) wurden "zur Intensivierung der bilateralen Beziehungen"(35) eingerichtet. "Breiten Raum nahm die Mitwirkung an den Vorbereitungen und Verhandlungen über neue Wirtschaftsabkommen und -protokolle mit den Ländern Osteuropas ein."(36) 1971 wurde der Bulgarien-Kreis gegründet. Kreise für

(29) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.85.

(30) BDI-Jahresbericht 1969/70, S.80.

(31) vergl. BDI-Jahresbericht 1969/70, S.80.

(32) ebenda.

(33) vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.164.

(34) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.165.

(35) ebenda.

(36) ebenda. vergl. auch Punkt 3.4., vergl. auch BDI-Jahresbericht 1971/72, S.175.

Ungarn und die CSSR wurden vorbereitet und 1972 bzw. 1973 installiert. Die deutsche Industrie und ihr Ostausschuß waren sowohl bei der Bildung der deutsch-sowjetischen gemischten Regierungskommission mit ihren Arbeits- und Fachgruppen wie auch bei Kooperationsverträgen "vorbereitend und durchführend beteiligt" (37). Dedeutende Repräsentanten der deutschen Wirtschaft sind Mitglieder der sowjetisch-deutschen Kooperationskommission.

In den siebziger Jahren hat sich die Bedeutung des Ostausschusses gewandelt, aber kaum vermindert. Im Zuge der Entspannungspolitik gewann die Politik größere Handlungsspielräume gegenüber der Ökonomie. Die Hallstein-Doktrin war schon lange gefallen, so daß nicht länger die politischen Interaktionen über die Kanäle der wirtschaftlichen Verbindungen laufen mußten. Allerdings hatte das Volumen des Handels ein solches Ausmaß erreicht, daß die westdeutsche Ostwirtschaft nunmehr auf eine planende und abstimmende Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und ihren Organen angewiesen war und ist, da über sie nicht nur wesentliche Garantien und Kreditzusicherungen laufen, sondern auch handelsvertragliche Rahmenbedingungen gesetzt werden.

Der Ostausschuß will nach eigenen Worten "intensiv zur praxisnahen Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den sozialistischen Staatshandelsländern beitragen. Er koordinierte die Meinung der gewerblichen Wirtschaft in allen aktuellen Fragen von Bedeutung und beriet laufend die Bundesregierung. Er wirkte bei der Vorbereitung der amtlichen Ostwirtschaftsverhandlungen mit und nahm an ihnen teil. In diesem Zusammenhang führte er vor den Verhandlungen eine Anzahl von Enqueten in der Wirtschaft durch, um das gewonnene breite Bild praktischer Erfahrungen jeweils in die Regierungsverhandlungen tragen zu können." (38) So beispielsweise 1977/78: "Von Bedeutung waren ferner zwei Enqueten des Ost-Ausschusses, die in der Wirtschaft eine lebhafte Resonanz fanden. Zahlreiche Verbände und Kammern sowie Hunderte von Unternehmen beteiligten sich an der Beantwortung von Fragen, die in einem Fall die Auswirkungen der Empfehlungen des Korbes II der KSZE-Schlußakte von Helsinki in Osteuropa in den

(37) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.170.

(38) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.198/199.

letzten zwei Jahren, im anderen Vorschläge zur Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit der Volksrepublik China betrafen. Die Ergebnisse beider Umfragen wurden der Bundesregierung für die KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad und die diesjährige Tagung der deutsch-chinesischen Regierungskommission zur Verfügung gestellt."(39)

"Umgekehrt wurde die Wirtschaft der Bundesrepublik durch Mitteilungen und Rundschreiben laufend umfassend über die nationale wie internationale Entwicklung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen unterrichtet und über sich anbahnende Geschäftsmöglichkeiten informiert. In diesem Sinne pflegten auch die sieben Länderkreise des Ost-Ausschusses praxisnahen Kontakt mit ihren Partnerorganisationen im Osten."(40)

Daß in den siebziger Jahren die Zeit der autonomen Abkommen, die der Ostausschuß mit amtlichen Stellen des Ostblocks abschließen konnte, nicht vorbei war, zeigt ein Abkommen mit der Handels- und Industriekammer der UdSSR zur künftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (41).

Zur Organisation selbst: Der Ostausschuß ist ein 'gemeinschaftlicher Ausschuß' deutscher Wirtschaftsverbände und Kammern, dem 1973/74 bereits über 1200 Vertreter der am Ostgeschäft beteiligten gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik angehörten (42). Zu seinen Mitgliedern zählen neben dem feder- und geschäftsführenden BDI noch der DIHT, die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurvereine, der BGA, der Bundesverband deutscher Banken e.V. und die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. Den Vorsitz führt Otto Wolff von Amerongen, Präsident des DIHT, die Geschäfte führt die BDI-Außenwirtschaftsabteilung (Kurt Steves, 1981). Organe sind der Vorstand, der Hauptausschuß sowie neun Arbeits- und Länderkreise. Die beiden wichtigsten Länderkreise sind die für die UdSSR und China. In der Folge längerfristiger Handelsverträge 1974 auf 250 Mitglieder erweitert kommt dem Arbeitskreis UdSSR unter dem Vorsitz v. Amerongens und der Geschäftsführung Kurt Steves' er-

(39) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.188.

(40) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.198/199; fast gleichlautend auch in allen Jahresberichten der Vorjahre.

(41) vergl. BDI-Mitteilungen 1/2 1976. 24.Jhg. S.3.

(42) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.207.

hebliche Bedeutung zu. Seit Herbst 1974 wurde in Moskau ein repräsentatives Komitee der Handels- und Industriekammer der UdSSR als Parallelorganisation gegründet - wie überhaupt alle Länderkreise ihre Ansprechpartner in entsprechenden Organisationen der östlichen Handelskammern finden, mit denen gemeinsam jährliche Aktionsprogramme vereinbart werden.

Ebenfalls unter der Geschäftsführung von Kurt Steves steht der im Dezember 1975 erweiterte Arbeitskreis China. Beide Länderkreise entsenden Delegierte zu den Verhandlungen der deutsch-sowjetischen bzw. deutsch-chinesischen gemischten Regierungskommissionen (vergl. weiter unten).

"Zusammen mit den vom Ost-Ausschuß nominierten Vertretern der Wirtschaftspraxis hat die Geschäftsführung die Tagungen der gemischten Kommissionen und ihrer Organe mit vorbereitet und an ihnen aktiv teilgenommen."(43)

Länderkreise gibt es außerdem noch zu Rumänien, Polen, der CSSR und Ungarn. Darüber hinaus existiert unter der Geschäftsführung der VDMA der Arbeitskreis Liefer- und Abnahmebedingungen, sowie unter der des BDI der Arbeitskreis Rechtsfragen.

Der Ostausschuß pflegt aber nicht nur Kontakte zu Bundesregierung, Mitgliedsverbänden, Wirtschaft und Ostblock mit China, sondern auch zu den westlichen Industrieländern. Die Zusammenarbeit in Ostwirtschaftsfragen wurde dabei sowohl innerhalb der bestehenden internationalen Organisationen wie UNICE, BIAC, ECE oder der Internationalen Handelskammer in Paris als auch bilateral mit den jeweiligen Schwesterorganisationen gepflegt. "Die Zahl wechselseitiger Delegationsbesuche, Vorträge, Sprechtag und sonstiger Veranstaltungen zur Erörterung der Ostwirtschaftsbeziehungen, die bereits seit Jahren erheblich ist, nahm weiter zu und gestattete einen Meinungsaustausch auf allen in Frage kommenden Gebieten."(44) Ergänzt wurde dieser Austausch durch Veröffentlichungen in Zeitschriften und Zeitungen des In- und Auslandes sowie Beiträge für Rundfunk und Fernsehen. "Der laufende Kontakt mit den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten der Bundesrepublik

(43) BDI-Jahresbericht 1976/77, S.166.

(44) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.199.

die sich mit Ostwirtschaftsfragen befassen, war unverändert gut und wertvoll."(45)

Als Problembereiche stellten sich dem Ostausschuß besonders die Förderung der mittelständischen Beteiligung am Ostgeschäft, die Auswirkungen des osteuropäischen Kompensationsdrucks, die Strukturwandlungen im Ostgeschäft mit ihren Folgen für die binnenwirtschaftliche Entwicklung und die Tätigkeit der wechselseitigen zugelassenen Firmenvertretungen (46).

Die Bilanz der Tätigkeit des Ostausschusses von 1968 bis 1980 ist beachtlich: Er pflegte laufende Kontakte zu maßgeblichen Politikern sämtlicher Staaten des Ostblocks und der Volksrepublik China, nahm an nahezu allen ostwirtschaftlichen Verhandlungen der Bundesregierung teil und veranstaltete gemeinsame Ost-West-Konferenzen und Messen. Er war und ist dabei sowohl für die Bundesregierung, als auch für die Politiker der Staatshandelsländer ein unentbehrlicher Partner, ganz zu schweigen von den deutschen Unternehmen, in deren Auftrag er tätig ist (47). Außenwirtschaftsminister der Ostblockländer wollen mit kompetenten Partnern sprechen - dazu gehören auf westlicher Seite eben auch Wirtschaftsvertreter, die allein über Investitionen, Handelsströme und Kaufinteressen informieren und beschließen können (48).

Eine sehr wichtige, dem Ostausschuß in der Struktur und Arbeitsweise vergleichbare Organisation der Wirtschaft auf dem Gebiet der Politik zu den Ländern der Dritten Welt ist die 'Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer' (AGE).

Als wichtigstes Ergebnis einer Ostasienreise des BDI im Jahre 1956 regte der Verband die Bildung einer 'Arbeitsgemeinschaft für die Zu-

(45) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.199.

(46) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, aber auch BDI-Jahresbericht 1978/79, S.199.

(47) vergl. die Gespräche des Autors beim BMWi.

(48) Dasselbe gilt, wenn auch mit geringerer Bedeutung für die 'Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer' der deutschen Wirtschaft. Auch dort sind die Gesprächspartner oft Staats- und Wirtschaftsführer in einer Person.

sammenarbeit mit den Entwicklungsländern an, die dann im Februar 1957 gegründet wurde. "Damit war zum ersten Mal der Versuch unternommen worden, ein Spitzengremium der Wirtschaft ins Leben zu rufen, dem die Aufgabe zufallen sollte, eine gemeinsame Linie in der Entwicklungspolitik zu repräsentieren und diese gegenüber der Regierung zu vertreten." (49) Allerdings war der Aufgabenbereich dieser Organisation mit der Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen aller Wissensgebiete zum Wohle der Entwicklungsländer" so eng gezogen, daß 1960 die 'Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer beim Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft' das erste Mal tagte. Sie sollte sich mit allen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Fragen zur Entwicklungspolitik befassen. Im Mai 1961 kam es zu einer nochmaligen Umgestaltung und in Anlehnung an die Arbeitsgemeinschaft Außenhandel der deutschen Wirtschaft wird nun die 'Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe' gegründet, die kurz darauf in 'Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer' (AGE) umgetauft wurde. Mitglieder waren damals neben dem BDI der DIHT, der Bundesverband des privaten Bankgewerbes, der Gesamtverband des Deutschen Groß- und Außenhandels sowie die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurevereine (50). 1981 waren dies neben den eben genannten Organisationen noch die Arbeitsgemeinschaft der Ländervereine (51). Die Geschäfte führt die Unterabteilung 'Internationale Entwicklung' in der BDI-Hauptabteilung IV 'Außenwirtschaft'.

Das für die AGE maßgebliche Willensbildungsorgan ist ein Beirat von etwa 30 Persönlichkeiten aus Industrie, Handel und Banken. Er vertritt die Arbeitsgemeinschaft nach außen (52). Hinzu tritt der AGE-Vorstand.

Die AGE wurde bald von den Regierungsmitgliedern als Sprachrohr der gewerblichen Wirtschaft in Sachen Entwicklungspolitik anerkannt. "So führte der Vorsitzende dieser Arbeitsgemeinschaft insbesondere

(49) G.Kneten: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Göttingen 1971. S.7.

(50) vergl. BDI-Rundschreiben vom 11.8.1961: Betr. AGE.

(51) vergl. BDI Organisationsplan 1981, S.250.

(52) vergl. G.Kneten, a.a.O., S.12.

Gespräche mit Bundesministern und parlamentarischen Ausschußvorsitzenden. Während die Verbandsexperten der 'mittleren' Willensbildungsstufe (v.a. BDI-Abteilung 'Internationale Entwicklung', R.R.) ihre Kontaktgespräche primär mit Beamten aus der Ministerialbürokratie und Abgeordneten des Bundestages führten (53), wurden die Beiratsmitglieder für Gespräche mit ihnen persönlich bekannten Ministern, Beamten aus der Ministerialbürokratie, Länderministerien des Bundesrates und Abgeordneten des Bundestages gewonnen."(54) KNETEN gewinnt aus seiner empirischen Fallstudie über die "Einflußnahme von Interessengruppen auf das Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom Dezember 1963 und auf die Novelle zum EHStG vom März 1968" drei Stufen des Willensbildungsprozesses innerhalb der AGE - und damit innerhalb der gewerblichen Wirtschaft: Die unterste Stufe setze sich aus den anerkannten Fachexperten vor allem beim BDI und DIHT zusammen. "Ihre eigentliche Arbeit besteht darin, die von den nächst höheren Willensbildungsstufen bzw. von Mitgliedsverbänden oder Persönlichkeiten aus dem Wirtschaftsleben an sie herangetragenen Vorstellungen und Vorschläge ... zu überprüfen."(55) Die mittlere Stufe sei von jenen Verbandsexperten besetzt, die mit Verhandlungsgeschick "eine informationstechnische Integrationsarbeit für die AGE und ihre Trägerorganisationen ... leisten, sowie eine Versorgung der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit mit AGE-Informationen ... garantieren."(56) Die oberste Willensbildungsstufe sei der Beirat und Vorstand der AGE. "Sie entscheiden endgültig über alle wichtigen Aktionen der AGE. Insbesondere der Beirat spiegelt die komplexe Struktur der AGE wieder. Sowohl Verbandsfunktionäre der Trägerorganisationen sowie ihrer Mitgliedsverbände als auch Persönlichkeiten aus dem Wirtschaftslebens treffen sich in diesen Willensbildungsstufen, denen die Aufgabe zufällt, als Entscheidungsträger der AGE zu fungieren."(57) Wie steht der BDI-Apparat zu dieser Organisation?

(53) Götz KNETEN kommt hier zu einem so starken Gewicht des Bundestages innerhalb der Arbeit der AGE, da dies sein Fallbeispiel nahelegt. Allgemein ist die Bedeutung der Volksvertretung hier jedoch sehr zu relativieren.

(54) G.Kneten, a.a.O., S.110.

(55) G.Kneten, a.a.O., S.109.

(56) ebenda.

(57) ebenda, S.110.

Götz KNETEN schreibt: "Natürlich erhob sich mit Gründung der AGE die Frage nach Stellung und Bedeutung des BDI-Arbeitskreises 'Entwicklungsländer' (jetzt der Ausschuß für Internationale Entwicklung und Rohstoffpolitik, R.R.). Da aber die AGE keinen eigenen Stab erhielt - die Geschäftsführung sollte zwischen BDI und DIHT wechseln - blieben die Aufgaben des BDI-Arbeitskreises und seiner vier Arbeitsgruppen im Grunde unverändert." (58) Die beiden Gremien führte 1981 Diplomvolkswirt Jakob Esser von der BDI-Abteilung IV/2 'Internationale Entwicklung' die Geschäfte. AGE-Vorsitzender Dietrich Wilhelm von Menges (Vorsitzender des Aufsichtsrates der Gutehoffnungshütte) saß bzw. sitzt gleichzeitig beispielsweise im Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft und im BDI-Ausschuß für Agrarwirtschaft (59). Die Arbeit des BDI zur Entwicklungspolitik geht dabei weitgehend in der AGE auf. Er berichtet: "Die Tätigkeit des BDI auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik vollzog sich deshalb im vergangenen Jahr wiederum weitgehend in enger Abstimmung mit den übrigen Trägerorganisationen der Arbeitsgemeinschaft." (60)

Schon in der Vorstands- und Beiratssitzung der AGE vom 1.8.1961 wurde die Auffassung vertreten, daß sich die AGE in ihrer Tätigkeit nicht auf diejenigen Fälle beschränken sollte, in denen sie von seiten der Ressorts um ihre Meinung gefragt und um ihren Rat gebeten werde. Die AGE sollte vielmehr, vor allem in den Grundsatzfragen, von sich aus die Initiative ergreifen und ihren Rat anbieten. Die AGE sollte weiterhin seitens der Ressorts mit auftauchenden Problemen so frühzeitig wie möglich bekannt gemacht werden, damit eine echte Meinungsbildung sowie eine fundierte Konsultation erfolgen könne. (61)

Die 'Arbeitsgemeinschaft Außenhandel der Deutschen Wirtschaft' arbeitet nach ähnlichem Muster wie die beiden vorher beschriebenen Organisationen.

(58) verbandsinterne Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Entwicklungsländer am 8.9.1961, S.40-49; zitiert nach G.Kneten, a.a.O., S.13; vergl. auch dazu Punkt 2.3.

(59) vergl. BDI-Organisationsplan 1981, S.127, 129, 245, 250.

(60) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.157.

(61) vergl. BDI-Rundschreiben vom 11.8.1961, Betr.:Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer, S.32-39 zitiert nach G.Kneten, a.a.O.

Auch hier liegt die Geschäftsführung beim BDI, genauer bei dessen Abteilung IV/1 'Außenhandel' und Heinz Tembrink (1981). Außer der Arbeitsgemeinschaft der Ländervereine gehören dieser Organisation die gleichen Verbände und Kammern an, die auch bei der AGE mitarbeiten. Vor allem die Beziehungen zu den westlichen Industrieländern, aber auch allgemeine außenwirtschaftspolitische Fragen wie besonders zu den GATT-Verhandlungen stehen hier zur Diskussion an.

Neben dem Kulturkreis und dem Gestaltkreis (beide mehr innenpolitisch orientiert) ist der Arbeitsring Ausland für kulturelle Aufgaben e.V. jene kulturpolitische Organisation der Wirtschaft, die als Gemeinschaftsgremium der bekannten Verbände und Kammern (BDI, DIHT, BDA, ZDH und andere Organisationen und Einzelpersonlichkeiten) besonders über die bundesdeutschen Grenzen hinaus wirkt.

Die Geschäfte werden auch hier von der BDI-Abteilung IV/4 'Absatzwirtschaft' unter Hermann H.Kulla(1981) geführt. Für den Arbeitsring sind Wirtschaft, Politik und Kultur nicht "streng in sich geschlossene Kausalkreise." (62) Besonders im Nord-Süd-Dialog sei auch Kulturarbeit nötig. "Um die Interdependenzen wirtschaftlicher Entwicklung, Bildungsproblemen, Lebensauffassung und kulturellen Traditionen angemessen zu berücksichtigen, müßte auswärtige Kulturpolitik in den Entwicklungsländern vor allem auch Anpassungshilfe an die sich ändernden Lebensbedingungen und -erfordernisse der betroffenen Bevölkerung sein. ... Bei der Erwachsenenbildung wird das Schwergewicht in der Schaffung der Voraussetzungen liegen, die Menschen an die Bedingungen neuer, durch die wirtschaftliche Fortentwicklung geschaffener Lebensverhältnisse heranzuführen. Das heißt Ausbildung zu Facharbeitern, Handwerkern, Vermittlung der wirtschaftlichen Zusammenhänge und der Bedingungen zur Vermarktung neuer Produkte bis hin zur Ausbildung, die erforderlich ist, um die sozialen und humanitären Auswirkungen einer wirtschaftlichen Umstrukturierung zu bewältigen." (63)

Bei seinen Aktionen legt der Arbeitsring Ausland "Wert auf eine breite

(62) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.230 ff.

(63) ebenda, S.231.

und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden Bundesressorts, insbesondere dem Auswärtigen Amt, den Industrieverbänden, Industrie- und Handelskammern sowie verschiedenen Mittlerorganisationen."(64) "Diese Zusammenarbeit, die vom Auswärtigen Amt besonders gefördert wird, hat sich bewährt, sie vermeidet Doppelarbeit durch Überschneidung mit anderen Organisationen ähnlicher Aufgabenstellung und trägt somit auch zur Einsparung finanzieller Mittel bei."(65) Der Arbeitsring arbeitet daneben eng mit ausländischen Organisationen und Persönlichkeiten zusammen, nicht zuletzt mit den ausländischen Botschaften in Bonn und deren Kulturattachés.

"Handelspolitik als wesentlicher Faktor der deutschen Außenpolitik enthält wegen des mit ihr verbundenen Technologieaustausches auch eine nicht zu unterschätzende kulturpolitische Komponente."(66) Der Arbeitsring ist demzufolge ein gewichtiger Bestandteil des 'dritten Beins' der bundesdeutschen Außenpolitik, der Auswärtigen Kulturpolitik. Der BDI schreibt dazu: "Daß Außenpolitik, Außenwirtschaftspolitik und auswärtige Kulturpolitik drei sich ergänzende und voneinander abhängige Teile eines Ganzen sind, wird bei einer langfristigen Zielsetzung stets zu berücksichtigen sein."(67) 1978 stellte der damalige Bundespräsident Walter SCHEEL in diesem Zusammenhang fest: "Wenn Kultur- und Wirtschaftspolitiker meinen, nebeneinander her operieren zu können, so ist das sehr kurzsichtig. Wenn wir Wirtschaftspolitik in der Welt betreiben, ... , so betreiben wir auch, und zwar in größerem Ausmaß, Kulturpolitik. Ja, die kulturpolitischen Wirkungen, die von der Wirtschaftspolitik auf die Entwicklungsländer ausgehen, übersteigen die kulturpolitischen Wirkungen, die von unserer auswärtigen Kulturpolitik ausgehen können, bei weitem. Das aber bedeutet, daß sich unsere Wirtschaftspolitik ihrer kulturpolitischen Verantwortung bewußt werden muß."(68)

(64) ebenda, S.232.

(65) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.46.

(66) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.173.

(67) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.46. vergl. dazu auch Punkt 3.1.

(68) zitiert nach: BDI Jahresbericht 1977/78, S.205/206.

Alle diese Gremien sind sehr wichtige Abstimmungs- und Meinungsbildungsorgane der deutschen Wirtschaft. In allen hat der BDI an hervorragender Stelle ein gewichtiges Wort mitzureden. Oft dienen die jeweiligen BDI-Abteilungen, -Ausschüsse und -Arbeitskreise als Vorbereitungs- und Anlaufstellen. Allerdings werden die dort schon vorhandenen guten Kontakte zur Ministerialbürokratie durch die der anderen Wirtschaftsverbände und Kammern ergänzt. Die Gremien können "daher als ein ad-hoc gegründetes Interessenkartell mit einem Minimum an bürokratischer Organisation und einem Maximum an Einwirkungsmöglichkeiten auf das Entscheidungszentrum des politischen Systems angesehen werden." (69) Allerdings wurde aus dem ad-hoc-Charakter heute eine dauernde Einrichtung. Die Arbeitsgemeinschaften und Ausschüsse pflegen regelmäßige Kontakte und besprechen kontinuierlich Probleme aus ihrem Geschäftsbereich - sei dies nun regional oder außenpolitisch orientiert.

Götz KNETEN ist zuzustimmen, wenn er schreibt: "Als Ideologie muß es daher angesehen werden, wenn versucht wird, das Zusammenwirken des politischen Systems mit den Interessenverbänden auf den bloßen Informationsaustausch zwischen grundsätzlich voneinander getrennten Systemen zu reduzieren." (70) Getrennte Aufgaben und Funktionen haben zwar beide Bereiche, doch über den Informationsaustausch hinaus hat der jeweilige Ansprechpartner der deutschen Wirtschaft einen 'Prestigegewinn' innerhalb der Bürokratie zu verzeichnen, der wohl genauso schwer wiegt wie der Informationsvorsprung.

Vielfältige personelle Verbindungen zwischen den Organisationen der Wirtschaft wurden schon oben angedeutet. Sie vertiefen die bloß organisatorische Zusammenarbeit. So war die Doppelpräsidentschaft Hanns-Martin Schleyers bei BDI und BDA offensichtlichstes Merkmal dieser Verflechtung. "Teilweise handelt es sich dabei um satzungsge-wollte Personalunionen, häufiger aber um statutenunabhängige Machtzu-teilungen an große Konzerngruppen." (71) Es ließen sich viele Beispiele

(69) G.Kneten, a.a.O., S.109.

(70) ebenda, S.116.

(71) W.Simon, a.a.O., S.91.

finden, um diese Aussagen zu belegen (72). Da eine vollständige Liste den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, möchte ich diesen Weg hier nicht weiter verfolgen.

2.4.3. Das Verhältnis des Bundesverbands zu Multinationalen Konzernen und anderen Wirtschaftssubjekten.

Aussagen darüber zu bekommen, wie Multinationale Unternehmen ihre Interessen durchzusetzen versuchen, ist sehr schwierig. Recht unklar bleibt deshalb auch die Rolle, die die Verbände dabei spielen, da Angehörige solcher Unternehmen ungern auf diesbezügliche Fragen antworteten. Ich will mich deshalb im Folgenden vor allem auf den Organisationsplan des BDI und einige vereinzelte Gesprächsergebnisse beziehen.

In der Organisation des BDI spielen Vertreter der Multinationalen Unternehmen besonders in den gewählten Leitungsgremien eine gewichtige Rolle. Nehmen wir das Beispiel Siemens (vergl. auch Punkt 2.3.): Vertreter dieses Multinationalen Konzerns sitzen (1983) im BDI-Vorstand (W.Seelig als Vizepräsident), im BDI-Präsidium (W.Seelig, Bernhard Plettner), im vereinsrechtlichen Vorstand (Seelig), im Außenwirtschaftsausschuß (W.Seelig, Andreas Zimmermann), im Ausschuß für Bildungspolitik (Heinz Justi), im Energie-Ausschuß (Herbert Stich), im Ausschuß für Internationale Entwicklung und Rohstoffpolitik (W.Seelig), im Ausschuß für öffentliches Auftragswesen (Manfred Feiler, Ernst Gerhardt), im Rechtsausschuß (Karl Beusch), dessen Sonderausschuß für gewerblichen Rechtsschutz (Hans Goldrian), im Ausschuß für Sicherheitsfragen (Friedrich Kren), im Statistischen Ausschuß (Wolfgang Simon), im Steuerausschuß (Karl Beusch), im Ausschuß für Umweltpolitik (Dieter Dorn), im Versicherungsausschuß (Wolfram Rohde-Liebenau), im Ausschuß für Wettbewerbsordnung (Jürgen Lindemann), im Arbeitskreis Werbung (Dankwart Rost) und im Arbeitskreis Zoll (Herbert Robeck)(73) Darüber hinaus arbeitet der Konzern an weiteren Arbeitskreisen und Gesprächsrunden mit -

(72) vergl. auch W.Simon, a.a.O., S.91 ff.

(73) vergl. BDI-Organisationsplan 1983, Köln 1983.

etwa bei den jährlichen Jahrestagungen des Bundesverbands oder bei Delegationen und Empfängen. Was die Außenpolitik betrifft, so ist besonders Wolfgang Seelig, Vorstandsmitglied von Siemens, die auffallendste Persönlichkeit des Konzerns während der siebziger Jahre. Er betreute zusammen mit dem jeweiligen Vorsitzenden des BDI-Außenwirtschaftsausschusses (Kurt Werner oder Matthias Schmitt) die Arbeitskreise bei den Jahrestagungen des Verbandes, die sich mit außenpolitischen Problemen beschäftigten(74).

Neben diesem personellen Engagement von Vertretern Multinationaler Konzerne beim Verband werden bei der täglichen Verbandsarbeit gerade die großen Firmen auch zu Fachgesprächen herangezogen. Wenn beispielsweise der Ostausschuß konkrete Gespräche mit seinen Partnern führt, ist es unerlässlich, daß Firmenvertreter teilnehmen. Hier wird die Verbandsorganisation zum 'Kanal', in dem Firmenvertreter mit ihren Interessen 'schwimmen'. Ersterer organisiert Tagungen und unterhält Kontakte, letztere füllen sie mit Inhalten über konkrete Geschäftsabschlüsse. Entsprechendes gilt für die gemischten Regierungskommissionen (vergl. Punkt 2.6.). Ähnliches gilt für die Kontakte zur Bundesregierung. In der Regel kann ein Multinationales Unternehmen nur über den Verband Zugang zu Ministerien finden. "Das BMWi spricht nicht mit Einzelfirmen." (75) Der BDI - er vor allem, aber auch die anderen Verbände - werden neben den Firmen aber auch von der Ministerialbürokratie 'instrumentalisiert'. Blockiert etwa die Wirtschaft in ihrer Mehrheit eine wichtige politische Entscheidung, so wird der BDI als Vermittlungsorgan eingesetzt. "Hier liegt auch ein Stück 'Macht' des BDI (so ein Ministerialbeamter des BMWi im Gespräch).

Generell gilt: Die Multinationalen Unternehmen der Bundesrepublik haben eine so stimmungswaltige Publizität, daß sie in der Öffentlichkeit beachtet werden. Sie können so Probleme aufgreifen, Interessen vorbringen. Bei offiziellen Kontakten sind sie allerdings oft auf die Mithilfe des Verbandes angewiesen, wenn nicht gerade auf höchster Ebene kommuniziert werden soll. Der BDI hat dabei zwischen Unternehmen

(74) vergl. BDI-Jahrestagung 1980, S.21 ff. zur Entwicklungspolitik; BDI-Jahrestagung 1974, S.40 ff. zur Energie- und Rohstoffversorgung.

(75) so die Aussagen eines Ministerialbeamten des BMWi im Gespräch mit dem Autor.

und Ministerialbürokratie vier Funktionen: Vermittlungsfunktion und Koordinierungsfunktion (beides verfahrensbezogen), Disziplinierungsfunktion und Unterstützungsfunktion (beides inhaltsbezogen). Darüber hinaus sorgt der Verband dafür, daß jener Grundkonsens, jene 'wirtschaftsfreundlichen Rahmenbedingungen' gerade auch im internationalen Geschäft erhalten bleiben. Er verfolgt damit eine längerfristige Perspektive als dies die großen Unternehmen oft können.

Einen anderen Aspekt der Beziehungen BDI - Multinationale Unternehmen beleuchtete Kurt PRITZKOLEIT, der schon 1955 schrieb, "daß nicht weniger als fünf (von insgesamt 20) Firmen, deren Manager im industriepolitischen Führungsgremium (im Präsidium des BDI) sitzen, ausschließlich oder maßgeblich vom Ausland gesteuert werden, oder doch gesteuert werden können: Die Deutsche Shell AG (Royal Dutch Shell), die Felten + Guillaume Carlswerk Eisen und Stahl AG (Arbed), die Brown, Boveri und Cie AG, die Klöckner-Werke AG und die Phönix-Gummiwerke AG (an der die Firestone Tire + Rubber Company, Akron/Ohio allerdings nur zu 25 Prozent beteiligt ist), daß schließlich aber auch bei der AEG eine 18 prozentige amerikanische Beteiligung besteht", wobei v.a. General Electric einen erheblichen Einfluß auszuüben vermag (76). PRITZKOLEIT diagnostiziert allgemein also eine sehr hohe Auslandsabhängigkeit in den Führungsgremien des BDI. Er impliziert eine inhaltliche Ausrichtung der Arbeit des Verbandes an das Ausland.

Für die siebziger Jahre gilt diese Durchsetzung etwa des BDI-Präsidiums mit Vertretern von Gesellschaften mit Auslandsbeteiligung oder -besitz in geringerem Maße (77). Auch in der inhaltlichen Auseinandersetzung mit Ansprüchen anderer Nationen konnte kein schwerwiegender 'Auslands-einfluß' festgestellt werden (vergl Punkt 3.).

Bundesdeutsche Multinationale Konzerne versuchen aber über den Bundesverband auch ihre Interessen im Ausland zu stärken. Von den 39 Präsidiumsmitgliedern waren 1983 (78) mindestens zehn.hervorragende Angehörige großer deutscher 'Multis'.

(76) vergl. K.Pritzkoleit: Die neuen Herren. Wien München Basel 1955, S.174.

(77) vergl. die BDI-Organisationspläne.

(78) vergl. BDI-Organisationsplan 1983, a.a.O., S.119-121.

2.5. Der BDI im nationalen politischen System.

Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) ist mit einer recht breiten Palette von Verbindungen in das politische System der Bundesrepublik Deutschland eingebaut - den zweiten HABERMASschen gesellschaftlichen Bereich mit weitgehendem Systemcharakter. Von der starren Integration in das institutionalisierte Beirätesystem bei der Bundesregierung und ihren Ministerien bis hin zu informellen Unterredungen von Funktionären aus Politik und Wirtschaft kann der BDI als ein Sprachrohr der Wirtschaft zu aktuellen Fragen Stellung nehmen. Nicht immer sind diese Kontakte öffentlich. Gerade zu wichtigen Fragen über bedeutende 'Berührungspunkte' liegen kaum öffentlich zugängliche Quellen vor, sind diese Bereiche deshalb schwer zu belegen. Auch die folgenden Ausführungen können aufgrund der Fülle der Kontakte keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Wichtige Grundlinien allerdings sollten schon erkennbar sein, auf welchen Wegen der BDI zu außenpolitischen Themen Stellung nimmt.

Jürgen WEBER unterscheidet als wichtigste Adressaten der Verbände den Bundeskanzler und seine Regierung, die Ministerialverwaltung, internationale Organisationen, die öffentliche Meinung, das Gerichtswesen, die Parteien und das Parlament (1). Im nationalen politischen System werden die Ministerialverwaltung, der Bundeskanzler und sein Kabinett und das Parlament besonders relevant. Die Reihenfolge gibt auch eine Gewichtung der Adressaten bei - aber wohl nicht nur - außenpolitischen Fragestellungen an.

Wichtigster Ansprechpartner ist demnach die Ministerialbürokratie. Ein Anzeichen dafür ist die eindeutige Bevorzugung der Verwaltung als Adressat für Eingaben des Verbandes (2). Auch die folgenden Seiten sollen die Bedeutung der Verwaltung als Ansprechpartner hervorheben.

Auf drei verschiedenen Wegen vollzieht sich die Interaktion zwischen

(1) vergl. J. Weber: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München 1976. S.245.

(2) vergl. sämtliche BDI-Jahresberichte

Interessengruppen und Verwaltung; in der Form von

- Personal- und Ressortpolitik
- Konsultationspraxis
- Mitwirkung in Beiräten (3).

Jürgen WEBER trennt bei der Personal- und Ressortpolitik, bei der er Auswahl von und Einfluß auf bestimmte Beamte in bestimmten Ressorts verstehen will, noch einmal drei typische Interaktionsmuster:

- "Interaktion auf der Grundlage einer dauerhaften identischen Problembewertung,
- Interaktion auf der Grundlage von personellen Querverbindungen,
- Interaktion auf der Grundlage von kontinuierlicher Kooperation." (4)

Alle drei Muster werden aber selten isoliert voneinander zu beobachten sein. Ich will sie unter dem Begriff 'kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene' fassen. Somit ergeben sich für mich drei wesentliche Bereiche bei der Zusammenarbeit von Verband- und besonders des BDI - und Ministerialbürokratie:

- Organisatorische Einbindung des Verbandes in das Beirätesystem der Bundesregierung, ihrer Verwaltung und obersten Bundesbehörden,
- problembezogener Meinungsaustausch über Konsultationen, Eingaben etc.,
- kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene.

Auch Renate MAYNTZ geht von dieser Kategorisierung aus, wenn sie schreibt: "In der Bundesrepublik herrschen drei Kontaktformen vor: (1) Anhörungen von Verbänden, zu denen von Ministerien offiziell geladen wird; (2) weniger formelle, aufgrund der Initiative einer oder beider Seiten ad-hoc zustande kommende bilaterale Kontakte; und (3) die Mitwirkung von Verbandsvertretern in Beiräten und anderen Beratungsgremien. Die ministeriellen Kontaktpartner sind dabei überwiegend die

(3) vergl. J.Weber, a.a.O., S.259.

(4) J.Weber, a.a.O., S.263.

Referenten und daneben noch Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter." (5) Hinzu kommen die Bereiche um Bundeskanzler und Kabinett sowie um das Parlament.

2.5.1. Das Beirätesystem bei Bundesregierung und Ministerialverwaltung.

Ein wesentlicher Bereich der organisatorischen Verflechtung zwischen Staat und Verband liegt bei dem System der Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnlichen Gremien, die sich um die Bundesregierung aber auch um andere staatliche Behörden gebildet haben. Wie Wilhelm HENNIS meint, "hat unsere Verfassung auch in den Beiräten seit langem eine allgemein anerkannte Form der Interessenrepräsentation gefunden; sie gehören so sehr zur Regierungsmaschinerie wie der Bundesrat und die Finanzämter." (6) Ernst W.BÖCKENFÖRDE schreibt gar: "Hätten Regierung und Verwaltung solche Kontakte nicht, so müßten sie sie suchen." (7)

Rechtlich regeln auf der Grundlage des Grundgesetzes vor allem die Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Bundesregierung die Möglichkeiten des Verbandseinflusses - genauer des Einflusses von privaten Sachverständigen. Die Paragraphen 61, 62 und 77 der Gemeinsamen Geschäftsordnung I regeln die Bereiche 'Heranziehung von Sachverständigen', 'Beiräte' und 'Verkehr mit Fach- und Berufsverbänden'. Darin heißt es: "§61,1: Freiberufliche Sachverständige dürfen nur dann herangezogen werden, wenn nach strengem Maßstabe anzuerkennen ist, daß Arbeiten von verwaltungseigenen Kräften nicht geleistet werden können und dringende Dienstbelange die Betreuung von Sachverständigen, Gutachtern, Prüfern usw. verlangen. Die Aufgabe des Sachverständigen ist durch den Abteilungsleiter eindeutig festzulegen und der Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem das Ergebnis der Arbeit vorliegen muß. §61,2: Sachverständige sind sorgfältig auszuwählen. Entscheidend sind deren hervorragende und anerkannte Sachkunde und völlige Unabhängigkeit gegenüber den von der Entscheidung berührten Kreisen. Geeignete Kräfte sind dem Staatssekretär

(5) vergl. R.Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg Karlsruhe 1978, S.205.

(6) W.Hennis: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. in: PVS 2/1961, S.27.

(7) E.W.Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964, S.250.

mit eingehender Kennzeichnung vorzuschlagen; die Referenten für Personal- und Haushaltswesen sind zu beteiligen. Sachverständige sollen erst tätig werden, nachdem der Staatssekretär zugestimmt hat und ein zeitlich begrenzter Werkvertrag abgeschlossen worden ist, der, soweit nötig, auch die Verpflichtung auf Dienstverschwiegenheit beinhalten muß. §61,3: Bei nur gelegentlicher Heranziehung von Sachverständigen zu Sitzungen kann auf die Zustimmung des Staatssekretärs und den Abschluß eines förmlichen Werksvertrages verzichtet werden. Auf Dienstverschwiegenheit ist der Sachverständige soweit nötig zu verpflichten.

§62,1: Beiräte sollen bei einem Ministerium nur für Arbeitsgebiete von größerer Bedeutung gebildet werden. §62,2: Wenn für Mitglieder eines Beirates nichts anderes bestimmt wird, ist die Zugehörigkeit zu ihm ein persönliches Ehrenamt, das keine Vertretung zuläßt. Sie sind, soweit nötig, auf gewissenhafte und unparteiische Erfüllung der Aufgaben. sowie auf Verschwiegenheit zu verpflichten. §62,3: Mitglieder des Beiräte nehmen zu den ihnen vorgelegten Fragen nach bester Überzeugung Stellung und sind nur sich selbst verantwortlich. Sie sind, wenn sie von Organisationen kommen, weder als deren Vertreter tätig noch an Weisungen gebunden.

§77: Die Ministerien verkehren grundsätzlich nur mit Zentral- oder Gesamtverbänden, nicht mit örtlichen oder gebietlichen Unterverbänden oder Geschäftsstellen."(8)

Die Gemeinsame Geschäftsordnung II, auch als 'Magna Charta des Verbands- einflusses im Bereich der Verwaltung' bezeichnet, regelt vor allem die Beschaffung von Unterlagen in ihrem Paragraphen 23:"§23,1: Zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der beteiligten Fachkreise herangezogen werden. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, wenn nicht Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen überlassen. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, so ist es zu vermerken. §23,2: Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung ist, bevor mit den Vertretern der Fachkreise Föhlung genommen

(8) Bundesministerium der Justiz: Gemeinsame Geschäftsordnung I (GGO I). Bonn 1963, S.36.

wird, eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen. Im übrigen ist darauf zu achten, daß mit den Vertretungen der Fachkreise nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert. §23,3: Verbände, deren Wirkungskreis sich nicht über das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sind im allgemeinen nicht heranzuziehen."(9)

Innerhalb dieses organisatorischen und rechtlichen Rahmens bewegt sich die Einbeziehung privater Sachverständiger oder Verbandsvertreter - und dies ist sehr oft das Gleiche - auch im Bereich außenpolitischer Entscheidungen. Recht idealistisch charakterisiert E.W.BÖCKENFÖRDE diese politische Beratung: "Beratung des Machthabers ist, konstitutionell betrachtet ein öffentliches Amt und darf daher nur als öffentliches Amt, nicht als privater Freundschaftsdienst, ausgeübt werden. Sie ist ferner ein verantwortliches Amt, und zwar ein gegenüber der Volksvertretung verantwortliches Amt."(10) Diese Beratung geht aber weit über die Vermittlung bloßen Sachwissens hinaus, denn dieses Wissen ist immer von bestimmten Interessen beeindruckt und gelenkt. Solcherart gefilterte Informationen können Entscheidungen vorwegnehmen. Jürgen WEBER schreibt: "Untersuchungen haben ergeben, daß für die Ministerialverwaltung auf Bundesebene die Verbände mit 31 Prozent den zweiten Platz hinter dem Regierungsbereich selbst (37 Prozent) unter den ... wichtigsten Informationsquellen einnehmen."(11) Für Walter SIMON liegt "die Bedeutung dieser Gremien unter anderem darin, daß sie sowohl an vorbereitenden Arbeiten zur Gesetzgebung beteiligt sind als auch an der Rechtssetzung durch nachträgliche Ausführungsbestimmungen zu diesen Gesetzen."(12) Kurt P.TUDYKA meint, daß "die gesellschaftlichen Einflüsse auf diesem Feld ... weniger durch Parteien und Parlament als durch neue Interaktionsformen von Großverbänden und staatlicher Administration vermittelt" werden. "Ressortreferate und Verbandsausschüsse wirken arbeitsteilig zusammen. Konzen-

(9) Gemeinsame Geschäftsordnung II.

(10) E.W.Böckenförde. a.a.O., S.189.

(11) J.Weber: Gefährdung der parlamentarischen Demokratie durch Verbände? in: H. Oberreuther: Pluralismus. München 1979. S.130.

(12) W.Simon: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979. S.251.

tration und Formulierung der Interessen liegen bei den Verbänden, Erlasse, Gesetzesentwürfe, Verordnungen etc. bei den Ministerialreferaten." (13) Die FRANKFURTER RUNDSCHAU schrieb schon 1964: "Die wichtigsten Referentenentwürfe für geplante Gesetzesvorhaben werden in den Studierzimmern der Verbandsbürokraten, Fachausschüsse und Studienkommissionen der Verbände bereits durchberaten, auseinandergenommen, in ihrer Wirkung berechnet und mit Änderungsvorschlägen versehen, bevor die Abgeordneten überhaupt ahnen, daß es sie gibt." (14) Es ist deshalb wohl nicht übertrieben, dieses System der Beiräte und Beratung auf dem Weg zur korporativen Einbindung der Verbände in das staatliche Entscheidungssystem zu sehen. Allerdings eine Einbindung, die bis jetzt und in außenpolitischen Angelegenheiten überwiegend der Industrie die Möglichkeit gibt, ihre Interessen und ihren Sachverstand in Aussagen der Exekutive einzubinden. Rechtlich ist dieser Weg nach wie vor nicht so festgelegt - praktisch hat er sich längst durchgesetzt. "Diese organisatorische Ausgestaltung (der Beiräte, R.R.) kann einerseits zu einer Art Eingliederung und funktionellen Nutzbarmachung der Verbände und des Sachverstandes führen, andererseits auch zu einer Ausgliederung autonomer Machtbereiche oder einer Unterwanderung der staatlichen Behördenorganisation, die den Staat als politische Einheit pluralistisch auflöst." (15)

In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU gab die Bundesregierung die Zahl solcher Gremien mit 358 an (16). Im Jahre 1969 waren es noch 206 Beiräte bei den Ministerien mit insgesamt 4368 Mitgliedern (17). Allerdings gab das zuständige Bundesministerium des Innern in beiden Antworten zu, daß selbst innerhalb der Regierung keine Klarheit darüber bestehe, wieviele Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse etc. denn nun tatsächlich bei den Bundesbehörden bestünden. "Wieviele der im Entwurf des Bundeshaushaltsplanes 1977 vorgesehenen Gremien seit 1969 entstanden sind, ließe sich nur durch aufwendige und langwierige Erhebungen bei den einzelnen für die Gremien zuständigen Stellen ermitteln ... Die Bundesregierung ist ständig bemüht, die Zahl der Beratungsgremien auf das notwendige Maß zu beschränken." (18)

(13) K.P.Tudyka: Ökonomische Dimensionen auswärtiger Beziehungen. in: Atomzeitalter Nr. 6/7 1968, S.339.

(14) FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 12.12.1964.

(15) E.W.Böckenförde, a.a.O., S.250.

Im Bereich der Außenpolitik - auf den ich mich hier besonders beschränken will - ist es neben anderen Gremien vor allem der Außenwirtschaftsbeirat - früher Außenhandelsbeirat - in dem auch BDI-Mitglieder tätig sind. Auf ihn will ich etwas ausführlicher eingehen.

Der Außenwirtschaftsbeirat ist ein typisches Beratungsgremium, das dem Bundesministerium für Wirtschaft angegliedert ist, In ihm werden grundsätzliche Diskussionen zur Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung geführt und mit dem Sachverstand vor allem der Wirtschaft angereichert. Der Minister beruft dazu auf Vorschlag eines Dreierausschusses, der aus Mitgliedern des Beirates besteht, "Persönlichkeiten mit Erfahrungen aus der Außenwirtschaft." (19) Nicht die Verbands- oder Gremienmitgliedschaft ist also ausschlaggebend, wobei allerdings "Persönlichkeiten mit Erfahrung in der Außenwirtschaft" nicht selten auch in Organisationen der Wirtschaft vertreten sind.

Die Berufung erfolgt für die Dauer von drei Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Der Beirat soll nicht mehr als 40 Mitglieder umfassen, die ehrenamtlich tätig sind (20). Die Mitglieder vertreten ihre persönliche Überzeugung, eine Stellvertretung ist deshalb nicht möglich. Die Sitzungen des Beirates finden bei Bedarf, möglichst aber dreimal jährlich statt. "Der Bundesminister für Wirtschaft, im Falle seiner Verhinderung sein Vertreter, nimmt an der Sitzung teil. Der Leiter der Abteilung für Außenwirtschafts-, Entwicklungs- und Integrationspolitik im Auswärtigen Amt, der Leiter der Abteilung Geld und Kredit im Bundesministerium der Finanzen, der Leiter der Abteilung Internationale Agrarpolitik im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Leiter der Abteilung Internationale Zusammenarbeit im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie ein Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank können an den Sitzungen teilnehmen. Weitere Angehörige der Ministerien und Sachverständige können vom Bundesminister für Wirtschaft bzw. dem Vorsitzenden

(16) vergl. Bundestagsdrucksache 8/484, vom 26.5.1977.

(17) vergl. Bundestagsdrucksache V/4585, vom 14.7.1969.

(18) vergl. Bundestagsdrucksache 8/484.

(19) Satzung des Außenwirtschaftsbeirats beim BMWi vom 26.6.1974. S.1. Zu dessen Mitgliederstruktur vergl. BT-Drucksache V/4585 vom 14.7.1969.

(20) vergl. ebenda, S.1.

des Außenwirtschaftsbeirats hinzugezogen werden."(21) Die Arbeitsergebnisse des Beirates können veröffentlicht oder für vertraulich erklärt werden.

Nach Angaben aus dem Bundeswirtschaftsministerium (22) befaßte sich das Gremium in den letzten Jahren immer mit der aktuellen Tagespolitik, mit dem außenwirtschaftspolitischen Instrumentarium der Bundesregierung und ihrer Behörden; seit Mitte der siebziger Jahre mit dem Problem der Petrodollarüberschüsse, mit der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, der expansiven Kraft Japans, und der Rohstoffsicherung. In einem der wenigen Berichte zu Tagungen des Außenhandels- bzw. Außenwirtschaftsbeirats schrieb 1968 das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: "Im Vordergrund der Beratungen standen Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung und handelspolitische Probleme, die sich für die Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Zweiten Welthandelskonferenz in New Delhi ergeben."(23) In seiner Sitzung vom 10.Dezember 1974 verabschiedete der Beirat eine Resolution 'Deutsche Auslandsinvestitionen', und beschloß, Beratungen innerhalb der EG um die Problematik sowie das Instrumentarium der Rohstoffversorgung "in einer Unterkommission weiter zu vertiefen."(24) 1978 gab das Bundesministerium für Wirtschaft bekannt: "Bei seinen Zusammenkünften am 11.Mai und 4.Juli 1978 hat sich der Außenwirtschaftsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft mit handelspolitischen Grundsatzfragen beschäftigt und dabei seine große Besorgnis über die zunehmenden protektionistischen Tendenzen in der Weltwirtschaft, nicht zuletzt innerhalb der EG, zum Ausdruck gebracht."(25) Vor allem die damals kurz vor ihrem vorläufigen Abschluß stehende GATT-Runde stand im Mittelpunkt dieser beiden Sitzungen. "Der AWB fordert die Bundesregierung auf, allen nationalstaatlichen und vor allem internationalen Maßnahmen entgegenzutreten, die den Wettbewerb verfälschen, und auf Einhaltung der Wettbewerbsregeln der EG und des GATT zu drängen. Ferner soll die Bundesregierung auch eine nach vorne strebende Strategie aktiv vertreten."(26) Arbeitsgruppen des Außenwirtschafts-

(21) ebenda, S.3.

(22) vergl. die Gespräche des Autors beim BMWi.

(23) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 9/1968 vom 23. Januar 1968. S.68.

(24) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 152/1974 vom 13. Dezember 1974. S.1547.

Beirates wirken daneben bei der Vorbereitung und aufarbeitung wichtiger politischer und wirtschaftlicher Ereignisse mit.

Die Wirksamkeit des Außenwirtschaftsbeirates wird recht unterschiedlich beurteilt. Dieter PIEL meint: "Die Diskussionen werden als für die Meinungsbildung des Wirtschaftsministers bedeutend bezeichnet. Insofern wird der Beirat sogar mit dem politisch wichtigsten Gesprächskreis des Ministers, der einkommenspolitisch orientierten Konzentrierten Aktion, verglichen." (27) Nach Angaben aus der DGB-Zentrale in Düsseldorf wiederum scheint der Einfluß dieses Gremiums recht belanglos zu sein. Dennoch: Allein der regelmäßige politische Kontakt im Gesprächskreis trägt mindestens dazu bei, den Grundkonsens immer wieder aufzufrischen.

Dem Außenwirtschaftsbeirat ähnliche Gremien gibt es bei allen Ministerien der Bundesregierung. Mit Fragen der Außenpolitik bzw. deren Teilbereich, der Außenwirtschaftspolitik, befassen sich beim Bundesminister für Wirtschaft etwa noch - unter Verbandsbeteiligung - die "Besprechungen mit Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft über zollpolitische Fragen" (28), deren Aufgabe es sei, "die Spitzenverbände der Wirtschaft über aktuelle zollpolitische Fragen" (29) zu unterrichten. 1969 sollen in dieses Gremium zehn Verbandsvertreter und zehn 'sonstige Sachverständige' geladen worden sein (30).

Mit außenwirtschaftlichen Fragen befaßte sich auch der Arbeitskreis 'Harmonisierung der Normen' (31), dessen Aufgabe in der "Erörterung und Klärung von institutionellen und Materiell-rechtlichen Fragen, die sich aus der Harmonisierung der Normen der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft im Bereich der EG ergeben", bestehen sollte (32)

(25) Tagesnachrichten des BMWi; Nr.7601 vom 11.Juli 1978, S.2/3.

(26) ebenda, S.4.

(27) D.Piel: Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände. in: H.P.Schwarz(Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1976¹, S.210/211.

(28) vergl. Bundestagsdrucksache V/4585 vom 14.Juli 1969, S.18.

(29) ebenda.

(30) ebenda.

(31) ebenda, S.14.

(32) ebenda.

Ein Wissenschaftler, 17 Verbandsvertreter und 19 sonstige Sachverständige wollen mit ihren Arbeitsergebnissen die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts zu den Richtlinienentwürfen der EG-Kommission auf dem Gebiet der Sicherheitstechnik beeinflussen (33). Wohl nicht nur im Wirtschaftsministerium werden aber darüber hinaus recht viele ad-hoc-Beiräte zu aktuellen Themen eingerichtet, die in keiner offiziellen Auflistung geführt werden.

Beim Auswärtigen Amt kümmert sich der "Arbeitskreis für Ost-West-Fragen"(34) um die "Förderung der Verbindungen zwischen dem Auswärtigen Amt und der Ostforschung", um die "Analyse der Entwicklung in Osteuropa sowie des Ost-West-Verhältnisses und Anregung für operative Arbeit des Auswärtigen Amtes" (35). Gab das Innenministerium 1969 noch zehn bis 40 Mitglieder dieses Gremiums an (36), so waren es 1977 genau 36 (37). 1969 kostete dieser Beirat den Steuerzahler knapp über 2 000 Mark, 1977 schon 11 000 Mark (38). Weitgehend ohne Verbandsbeteiligung gibt es beim Auswärtigen Amt noch den 'Kulturpolitischen Beirat' und den 'Völkerrechtswissenschaftlichen Beirat' (39).

Beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde der 'Beirat für Entwicklungspolitik' eingerichtet. Unter anderen auch sieben Verbandsvertreter beraten das Ministerium "auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe"(40). Dieser Beirat war besonders tätig bei der 'Koordinierung der verschiedenen Entwicklungshilfearbeiten', der "Koordinierung der staatlichen und nichtstaatlichen Hilfe" und der "Erarbeitung von entwicklungspolitischen Grundsätzen für Agrarhilfe, personelle Hilfe und Handelshilfe" (41). Daneben informiert sich das BMZ über seinen 'Wissenschaftlichen Beirat', dem "höchstens 30 auf dem Gebiet der Entwicklungshilfepolitik arbeitende Wissenschaftler und Praktiker"(42) angehören sollen. Der Vorsitz dieses Gremiums liegt

(33) ebenda.

(34) ebenda, S.3.

(35) ebenda.

(36) ebenda, darunter befinden sich auch Verbandsvertreter, Wissenschaftler und sonstige Sachverständige.

(37) Bundestagsdrucksache 8/484 vom 26.5.1977, S.7.

(38) vergl. ebenda und Bundestagsdrucksache V/4585, a.a.O.

(39) ebenda.

zur Zeit bei Dr.Dietrich Kebschull vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung - in Hamburg.

Wohl nicht nur in diesen Gremien allerdings wird Sachverstand mit außenpolitischen Belangen eingebracht. Auf den ersten Blick innenpolitisch orientierte Beiräte werden - je nach Problemlage und vielleicht nur am Rande - auch solche Themen in die Diskussion nehmen. Zu denken ist dabei an den 1969 genannten 'Arbeitskreis soziale Beratung und Betreuung ausländischer Arbeitnehmer beim Bundesministerium des Innern' (43), oder etwa die 'Katalogkommission für die handels- und absatzwirtschaftliche Forschung beim BMWi' (44), den 'Beschußrat beim BMWi', den 'Beirat für Fragen des gewerblichen Mittelstandes beim BMWi', um nur einige recht willkürlich herauszugreifen.

Daneben wurden Beratungsgremien nicht nur bei den Ministerien selbst, sondern auch bei den sogenannten 'Interministeriellen Ausschüssen' eingerichtet. Diese 'Interministeriellen Ausschüsse' dienen der Koordination der Verwaltungsstäbe verschiedener Ministerien zu einem bestimmten, wiederkehrenden oder aktuellen Problem (45). Für Harm PRIOR "... erscheinen die Ausschüsse als ein Selbsthilfeinstrument der Verwaltung, um einen neuen Bereich, der sich nicht der üblichen Arbeitsteilung zuordnen läßt, organisatorisch zu bewältigen."(46) Für den Außenhandel beispielsweise sind traditionell sowohl das Auswärtige Amt, das Bundeswirtschaftsministerium, wie auch das Finanz-, Landwirtschafts- und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit zuständig. Um diese Überschneidungen zu koordinieren, wurden problembezogene interministerielle Ausschüsse eingerichtet - etwa der Interministerielle Ausschuß für Entwicklungspolitik, der Interministerielle Handelspolitische Ausschuß, der bereits 1949 errichtete

(40) Bundestagsdrucksache V/4585, S.44.

(41) ebenda.

(42) Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, S.1.

(43) Bundestagsdrucksache V/4585, S.6.

(44) ebenda, S.15.

(45) vergl. zu dieser Problematik auch die sehr ausführliche und systematische Dissertation von H.Prior: Die interministeriellen Ausschüsse bei den Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Stuttgart 1968.

(46) ebenda, S.135.

'Interministerielle Ausschuß für Ausfuhrbürgschaften und Ausfuhr-garantien', oder der 'Interministerielle Ausschuß für die Gewährleistung von Kapitalanlagen im Ausland und von ungebundenen Finanzkrediten an das Ausland'. Zu trennen sind davon verschiedene 'Spezialkani-nette' wie etwa das 'Wirtschaftskabinett', ein Ausschuß aus Regierungs-mitgliedern auf Ministerebene.

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Verband und Regierung bzw. Verwaltung ist nur bei zwei interministeriellen Ausschüssen be-kannt. Daneben allerdings kann jeder Ausschuß "mit Zustimmung der Mehrheit für besondere Fragen weitere Beamte der beteiligten Stellen und Sachverständige einladen"(47). Im 'Interministeriellen Ausschuß für die Gewährleistung von Kapitalanlagen im Ausland und von ungebun-denen Finanzkrediten an das Ausland' saßen 1969 drei Verbandsvertreter und 15 'sonstige Sachverständige'. Sie hatten über "Anträge auf Gewähr-leistung von Kapitalanlagen im Ausland und ungebundenen Finanzkrediten an das Ausland" mitzuentcheiden und beeinflussen bzw. beeinflussen so die Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung für private deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Vier Verbandsvertreter und 15 'sonstige Sachverständige' beraten im 'Interministeriellen Ausschuß für Ausfuhr-bürgschaften und -garantien' über "Grundsatzfragen der Gewährleistungen des Bundes im Außenwirtschaftsbereich und Entscheidung über Anträge auf Übernahme von Gewährleistungen".(48) Darüber hinaus allerdings dringt, wie auch Hartmut H.BRAUSWETTER schrieb, "über die Arbeit der Interministeriellen Ausschüsse ... recht wenig an die Öffentlichkeit"(49). Interministerielle Ausschüsse werden in der Regel eingesetzt zur Vorberei-tung von Kabinettsvorlagen oder Ressortvorhaben, bei denen andere Ressorts mitzubeteiligen sind. Oft dienen und dienen sie auch als Unterausschüsse für die Kabinettsausschüsse auf Ministerebene.

Den organisatorischen Kontext der interministeriellen Zusammenarbeit kann man folgendermaßen zusammenfassen:

(47) ebenda, S.138.

(48) vergl. Bundestagsdrucksache V/4585, S.18.

(49) H.H.Brauswetter: Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip in der ersten Regierung Brandt 1969-1972. Diss. Tübingen 1976. S.111.

Ressorts mit mehr
oder weniger au-
politischer Be-
deutung:

	Bundeskanzler	Interministerielle Zusammenarbeit	
	Kanzleramt	Kabinett	
	Auswärtiges Amt	Kabinettsausschüsse	
	BMWi	Staatssekretärsaus- schüsse	
Angegliederte Beiräte	BMZ		Angegliederte Beiräte
	BMVtg	Interministerielle Ausschüsse	
	BMF	unorganisierte ad- hoc Kontakte auf allen Ebenen	
	BMFT		
	Bundespräsident		

Dabei können natürlich bei jeweils wechselnder Problemlage auch weitere Ministerien an der Entscheidung beteiligt werden. Die Liste erhebt also keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2.5.2. Die Vertretung der Industrie bei sonstigen öffentlichen Institutionen.

Neben der Ministerialbürokratie ist der Verband bzw. die Wirtschaft auch in anderen öffentlichen Institutionen und Behörden vertreten. Gerade im Bereich der Außenwirtschaft und der Entwicklungspolitik

hat die Industrie auch hier Mitwirkungsmöglichkeiten.

Zu nennen ist hier etwa die 'Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit' (DEG), eine öffentliche Finanzierungsorganisation des Bundes zur Förderung privater Investitionen in Entwicklungsländern, in deren Aufsichtsrat Wirtschaftsvertreter die Mehrheit bilden (50). Querverbindungen zum Außenwirtschaftsbeirat etwa bestehen über Hans A. Wuttke, Aufsichtsratsmitglied bei der DEG und Mitglied des Vorstandes der Dresdner Bank, Frankfurt (51). Querverbindungen zur Weltbank bestehen etwa über DEG-Aufsichtsratsmitglied und KfW-Vorstandsmitglied Ernst-Günther Bröder (52). Die DEG entwickelte sich so von einer ehemaligen Entwicklungshilfeförderungsstelle zu einem privatwirtschaftlichen Instrument der Sicherung und Erforschung von Märkten und Produktionsstandorten in der Dritten Welt. "Im Anlageland müssen unter anderem eine privatwirtschaftliche Unternehmensführung, ein ausreichender Schutz von Kapitalanlagen sowie der Transfer von Erträgen und Kapital gewährleistet sein." (53)

Organisatorische Verbindungen zwischen Politikern und Wirtschaftlern bestehen auch beim Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Frankfurt. Hans-Günther Sohl als Vertreter des BDI und bis 1980 Senator Hugo Rupf (54) (Nachfolger Werner Busch) vertraten die deutsche Industrie (55) bei dem Entscheidungsgremium zur Gewährung von Darlehen zur Förderung von Niederlassungen oder Beteiligungen deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern. Die KfW arbeitet dabei entweder allein oder in Kooperation mit der DEG.

Weiterhin besteht beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft ein beratender Beirat, in dem auch zwei Verbandsvertreter sitzen (56).

(50) vergl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern. Ein Handbuch für Lieferungen, Leistungen und Investitionen. Bonn 1980, S.10. vergl. auch: DEG: Geschäftsbericht 1979. Köln 1980, S.4.

(51) W.Habel (Hrsg.): Wer ist wer. Lübeck 1979. S.1310.

(52) W.Habel (Hrsg.), a.a.O., S.151.

(53) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, a.a.O., S.11.

(54) Senator Hugo Rupf war von 1871 bis 1974 Präsident des einflußreichen Verbandes der Deutschen Maschinen- und Anlagenbauer und Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sowie Funktionär der Industrie- und Handelskammer Heidenheim. vergl. W.Habel (Hrsg.), a.a.O., S.998.

(55) vergl. Kreditanstalt für Wiederaufbau: Bericht über das Geschäftsjahr 1979. Frankfurt 1980, S.8-14.

Bei der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfA) - einer Behörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums - arbeiten Wirtschaftsvertreter im Aufsichtsrat. Die BfA hat die Aufgabe, deutsche Unternehmen in außenwirtschaftlichen Fragen zu beraten und ihnen Informationsmaterial für Tätigkeiten im Ausland zur Verfügung zu stellen. Sie ist damit eine Förderstelle der sogenannten 'Entwicklungshilfe privater Träger'. Die Bedeutung dieser Stelle zeigt sich unter anderem darin, daß sich der BDI am 23.11.1979 mit einer Eingabe zum Thema 'Bundesstelle für Außenhandelsinformation - Vertretung des BDI im Verwaltungsrat' an das BMWi wandte (57).

Walter SIMON berichtet außerdem von einem gerade außenpolitisch recht wichtigem Ost-West-Kooperationszentrum mbH. in Berlin, das 1975 von der Zweiten Konferenz zur Förderung der (West)Berliner Wirtschaft unter dem Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt gegründet wurde und den BDI, den DIHT und die Westberliner Industrie- und Handelskammer als Gesellschafter nennt (58). "Diese Verbandsgesellschaft ist für die handelspolitischen Kontakte zu den sozialistischen Staaten zuständig. Auch hierbei scheint es sich um eine Hilfsfunktion zu handeln, die verhindern soll, daß Westberlin als eigenstaatliches Gebilde regierungsamtlich gegenüber anderen Staaten auftritt." (59)

Bernd SÜLLOW führt 285 Gremien bei Bundesministerien (hier nennt er die Zahl 154), nachgeordneten Bundesbehörden (hier sollen es 56 sein) und parastaatlichen Institutionen (SÜLLOW fand 75) an (60). Da aber, wie auch SÜLLOW erwähnt, "die Verbandsbeteiligung in öffentlichen Gremien ... amtlich und/oder offiziell weder katalogisiert noch systematisch

(56) Bundestagsdrucksache V/4585, S.19.

(57) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.247.

(58) vergl. W.Simon, a.a.O., S.262.

(59) ebenda, S.262/263; vergl. auch Punkt 2.4. zum Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft.

(60) vergl. B.Sülow: Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Zur institutionellen Verbandsbeteiligung in öffentlichen Gremien. Frankfurt New York 1982. S.60.

erfaßt" ist (61), ist es sehr schwer, diese "offensichtliche Grauzone des politischen Institutionengefüges" vollständig zu durchleuchten. Es ist nicht Ziel dieser Untersuchung, ähnlich Vollständigkeit anzustreben, die Bernd SÜLLOW für die Gewerkschaftsbeteiligung verdienstvollerweise gelungen ist. Hier soll nicht quantifizierend, sondern anhand exemplarischer und strategisch wichtiger Eckpunkte das industrielle Verbandshandeln abgesteckt werden.

"Die Beiräte sind die fortgeschrittenste Form einer institutionalisierten Einflußnahme der Interessengruppen auf die Ministerialverwaltung. ... Andererseits darf man ihre Bedeutung für die Einflußmöglichkeit der Verbände nicht überbewerten; es sind zusätzliche Einflußkanäle, die sie in Ergänzung ihrer sonstigen Aktivitäten zu nutzen wissen. Im Normalfall sind die Verbandsvertreter gezwungen, sich in den Beiräten mit den Argumenten unabhängiger Wissenschaftler, Ministerialbeamter und anderer Organisationen auseinanderzusetzen, Kompromisse einzugehen und, um der Glaubwürdigkeit der eigenen Ziele willen, Abstriche an ihren Forderungen vorzunehmen." (62) Diese Einschätzung von Jürgen WEBER scheint, denkt man auch an die Äußerungen der Gewerkschaft zur Bedeutung des Außenwirtschaftsbeirates, zuzutreffen. Es stehen andere, bequemere und effektivere Wege offen, die regelmäßig genutzt werden. Problembezogene Unterredungen mit der Verwaltung oder die kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene sind hier zu nennen (63).

Das zweite große Handlungsfeld des BDI im nationalen politischen System liegt also bei dem problembezogenen Meinungs austausch zwischen Verband und Ministerialbürokratie. Ich möchte in zwei Bereichen verdeutlichen, was damit gemeint ist. Zum einen will ich dazu anhand einer Verhandlungsphase zu den GATT-Verhandlungen der Tokio-Runde die gängige Praxis der Unterredungen zeigen; zum zweiten will ich im darauffolgenden Kapitel auf das Eingabewesen des BDI eingehen.

(61) ebenda, S.6.

(62) J.Weber: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München 1976, S.277.

(63) Die Bundesregierung selbst schätzt die Arbeit der Beiräte wie folgt ein: BT-Drucksache 8/484. "Die Bundesregierung kann bei der Erfüllung ihrer vielschichtigen und vielfältigen Aufgaben auf externe Beratung nicht verzichten. Sie benötigt sie u.a., wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Forschungsergebnisse genutzt werden sollen, wenn Daten und Fakten, die erst mühsam erhoben werden müßten, bei Externen bereits vorhanden sind, wenn eigener Sachverstand nicht spezialisiert genug ist oder wenn eine Prüfung und Bewertung politischen Handelns durch betroffene Interessenbereiche zweckmäßig erscheint. Wenn auch der Nutzen der Arbeitsergebnisse von Beiräten, Ausschüssen und ähnlichen Gremien von Fall zu Fall unterschiedlich zu beurteilen sein wird, hält die Bundesregierung diese Art von externer Beratung insgesamt für notwendig und unverzichtbar."

2.5.3. Problembezogene Unterredungen - Konsultationen während der GATT-Verhandlungen zur Tokio-Runde.

Der Handelspolitische Ausschuß von UNICE befaßte sich bei seiner Sitzung am 6. April 1972 mit den bevorstehenden GATT-Verhandlungen. Allerdings kam dieser Ausschuß damals zum vorläufigen Ergebnis: "Im gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint es verfrüht, zu den Problemen der von den USA, Japan und der EWG vorgeschlagenen GATT-Konferenz 1973 schon definitiv Stellung zu nehmen ... Die Verbände der UNICE werden sich also einem gründlichen Studium der wirtschaftlichen, monetären und Handelsprobleme widmen und diese Arbeiten in der UNICE koordinieren müssen." (64)

Nach ausführlicher verbandsinterner Information - im Außenhandelsausschuß, im Sonderausschuß Zoll und den Mitglieds- bzw. Landesverbänden - über die Vorbereitungen zur neuen GATT-Verhandlungsrunde (v. a. über den sogenannten Rey-Bericht einer OECD-Arbeitsgruppe aus hochrangigen Regierungsbeamten als wesentlichen Meilenstein zum Beginn der Verhandlungen) trafen sich im Außenhandelsausschuß des BDI führende Industrielle mit Vertretern der Ministerialverwaltung. So erläuterte Dr. Harkort als Mitglied jener OECD-Kommission wesentliche Teile des Rey-Berichtes unter den Problempunkten 'Internationales Währungssystem und Zahlungsbilanzausgleich', 'der Industriesektor', 'Agrarsektor' und 'Strukturelle Anpassungen und Schutzklauseln' (65). Ministerialdirektor Dr. Hanemann ergänzte diese Ausführungen und berichtete, daß "die Bundesregierung zur Zeit kurz vor Abschluß der Überlegungen (steht), unter welchen Aspekten sie die Aufnahme der Verhandlungen befürwortet, notwendig ist jedoch noch die Abstimmung mit Brüssel. Gerade in Brüssel müsse ein entscheidender Anteil der Vorarbeiten für die GATT-Verhandlungen geleistet werden." (66) Dr. Hanemann wies auch auf die wichtige Rolle der Entwicklungsländer bei den künftigen GATT-Verhandlungen hin. "Auf jeden Fall müsse damit gerechnet werden, daß in den GATT-Verhandlungen die Interessen der Entwicklungsländer maßgeblich zu berücksichtigen sind." (67) Min. Dir. Dr. Herbst ging auf die besondere Rolle des

(64) vergl. Bericht des handelspolitischen Ausschusses der UNICE: Handelsbeziehungen der Gemeinschaft und Vorbereitung der multilateralen Handelskonferenz in Genf 1973. (Rohübersetzung des Entwurfes); hausinternes Papier des BDI vom 11. April 1972.

(65) BDI-Rundschreiben vom 22. Dezember 1972, S. 14.

europäischen Präferenzsystems ein, das auf amerikanische Kritik gestoßen war. Min.Dir.Dr.HiB ergänzte die handelspolitischen Referate seiner Kollegen um die währungspolitische Komponente und referierte über "Aussichten einer Neuordnung des Weltwährungssystems" (68). Eine Diskussion mit den Regierungsbeamten schloß sich an, bei der für die Industrie besonders die Position der USA im Mittelpunkt stand, ja kritisiert wurde. Außerdem wurde die Wirksamkeit von Zollverhandlungen bezweifelt, angesichts der starken Bedeutung der Wechselkurse. Abschließend und zu einem anderen Problemereich der Hinweis von Dr.Böttcher und Dr.Richter, "daß eine in letzter Zeit veröffentlichte Dokumentation des Bundeswirtschafts- und Finanzministeriums über die Osthandelspolitik der Bundesregierung recht widersprüchliche Thesen enthalte und in bestimmten Formulierungen in Kreisen der Industrie Befremden ausgelöst habe" (69).

Am 7.Februar 1973 schrieben die verantwortlichen Sachbearbeiter beim BDI an die Mitglieder des Handelspolitischen Arbeitskreises des BDI zur Vorbereitung einer Sitzung: "Für diese Sitzung (der Handelspolitischen Kommission der UNICE, R.R.) haben wir eine vorläufige Stellungnahme des BDI vorbereitet, die wir Ihnen als Anlage übermitteln. Da es sich um eine vorläufige Stellungnahme handelt, die aufgrund der Ergebnisse unserer Aussprache vom 13.Februar nochmals überarbeitet werden soll, haben wir sie dem Bundeswirtschaftsministerium bisher nicht zugeleitet. Der Aussprache mit den Herren des Ministeriums möchten wir den mit unserem Schreiben vom 11.1.1973 übermittelten Fragenkatalog zugrunde legen (70).

Im Schreiben vom 11.1.1973 bezog sich die Außenhandelsabteilung des BDI zur Vorbereitung des Gesprächs mit Ministerialbeamten am 13.Februar 1973

(66) BDI-Rundbrief vom 22.Dezember 1972, S.14.

(67) ebenda, S.15.

(68) ebenda, S.17 ff.

(69) ebenda, S.23.

(70) BDI-Rundbrief an die Mitglieder des Handelspolitischen Arbeitskreises vom 7.2.1973. Eine Sorge der Industrie bei ihrer vorläufigen Stellungnahme an UNICE lag beim Agrarsektor: "Die Industrie muß darauf drängen, daß die EWG auch im Agrarsektor verhandlungsfähig wird und nicht etwa fehlende Konzessionen in diesem Bereich durch einseitige Zugeständnisse im Industriesektor ausgleicht." aus: BDI-Außenhandelsabteilung: Vorläufige Stellungnahme des BDI zu den bevorstehenden GATT-Verhandlungen. Köln 31. Januar 1973. vergl dazu auch Punkt 3.

auf die letzte Sitzung des Außenhandels-Ausschusses und die Sitzung des deutsch-französischen Wirtschaftsausschusses - einem Treffen führender Wirtschaftsverbände beider Länder (vergl. Punkt 2.6.) - vom 15.12.1972 in Paris. "Unter Berücksichtigung auch der zahlreichen Äußerungen aus dem Mitgliederkreise schlagen wir vor, in der Diskussion mit den Herren den Bundeswirtschaftsministeriums, die einen Abdruck dieses Schreibens erhalten, u.a. folgende Fragen zu behandeln:"(71) Es folgen die Sachgebiete Zölle, Nichttarifäre Handelshemmnisse und GATT-Statut.

Im Rundschreiben vom 22.2.1973 faßt die Außenhandelsabteilung die Ergebnisse der "Gespräche in Bonn und Brüssel" zusammen. "Mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, das uns erst kürzlich eingehend über den Stand der Brüsseler Vorgespräche (zu den GATT-Verhandlungen, R.R.) unterrichtet hat, stehen wir in einem ständigen Gedankenaustausch. Die nächste umfassende Aussprache ist für Mitte April vorgesehen. Bis dahin möchten wir gern die Klärung der auch innerhalb des BDI noch offenen Fragen vorantreiben und Sie um Stellungnahme ... bitten."(72)

Im folgenden erfragte die Außenhandelsabteilung detailliert die Wünsche und Bedenken der Industrie bzw. der Fachverbände. Die BDI-Funktionäre kündigten an: "Wir sollen Gelegenheit erhalten, im Laufe der Verhandlungen jeweils zu den einzelnen Entwürfen Stellung zu nehmen. Da die Bekanntgabe dieser Entwürfe im allgemeinen nicht möglich ist, wären wir Ihnen für die Mitteilung etwaiger Wünsche und Anregungen zu den obengenannten Komplexen dankbar."(73)

Der BDI übernimmt so schon fast ministerielle Aufgaben der Interessenintegration, wenn die Außenhandelsabteilung schreibt: "Bei den Gesprächen in Bonn und Brüssel haben wir Einvernehmen darüber erzielt, daß neue Umfrage-Aktionen bei den Firmen nach Einzelhemmnissen im Augenblick nicht sinnvoll wären. Wir sind gebeten worden, etwa eingehende neue Beschwerden bis Anfang April vorzutragen. Gewichtige neue Beschwerdefälle bitten wir, uns bis zu diesem Zeitpunkt mitzuteilen."(74)

(71) Rundschreiben der BDI-Außenhandelsabteilung an die Mitglieder des Handelspolitischen Arbeitskreises vom 11.1.1973.

(72) ebenda, S.2.

(73) ebenda, S.6.

(74) ebenda, S.8.

Die europäischen Industrieverbände legten dann am 2.4.1973 im Rahmen der UNICE ihre 'Erste Stellungnahme zu den multilateralen GATT-Verhandlungen' vor, die am 16.4.1973 der EG-Kommission übermittelt wurde. Darin heißt es: "Die Industrie hat ein lebhaftes Interesse daran, im Zusammenhang mit diesen Arbeiten, zu denen sie einen konkreten Beitrag leisten möchte, informiert und konsultiert zu werden."(75)

"Im Hinblick auf die große Bedeutung, die den im Herbst beginnenden GATT-Verhandlungen für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft zukommt, halten wir eine baldige Aussprache zwischen den zuständigen Ressorts und unseren Mitgliedsverbänden für erforderlich. Nach Absprache mit Herrn Ministerialdirigent Elson vom Bundeswirtschaftsministerium findet diese Sitzung am 25.Mai 1973 um 9.30 Uhr in Bonn, Steigenberger Hotel ... statt. Wir würden es sehr begrüßen, wenn möglichst alle Verbände in der Sitzung vertreten sein würden, damit bei der endgültigen Meinungsbildung auch die sektoralen Gesichtspunkte berücksichtigt werden."(76) Als Diskussionsunterlage beigelegt wurde die 'Erste Stellungnahme der UNICE', die vom Handelspolitischen Ausschuß der UNICE unter Vorsitz Dr.Richters von Gesamttextil in Frankfurt erarbeitet und nach der Billigung durch die Präsidenten aller europäischen Industrieverbände der Kommission und den Regierungen der Mitgliedsstaaten zugeleitet worden ist. Beigelegt wurde außerdem ein internes Arbeitsdokument der UNICE zur Schutzklausel-Problematik, das zu der Zeit den Brüsseler Behörden noch nicht übermittelt worden war. Schon während der Vorbereitung zur GATT-Runde spielte also seitens der Industrie die Schutzklauselproblematik eine wichtige Rolle - eine Problematik, die auch nach dem vorläufigen Abschluß der langjährigen Verhandlungen im Herbst 1979 noch auf eine Klärung wartete und aus dem Verhandlungspaket genommen wurde.

Mit dieser großen Besprechung der Mitgliedsverbände, des BDI und den 'Herren des Ministeriums' erreichte die Phase der Konsultationen zur Vorbereitung der Verhandlungen ihren Höhepunkt. Unter der Leitung von Min.Dgt.Elson erläuterten etliche Beamte aus dem Bundeswirtschaftsministerium den Stand der Vorarbeiten und diskutierten über Probleme,

(75) UNICE: Erste Stellungnahme zu den multilateralen GATT-Verhandlungen. vervielfältigtes Manuskript, S.4.

(76) Rundschreiben der BDI-Außenwirtschaftsabteilung an die Mitgliedsverbände vom 24.4.1973.

die besonders von industrieller Seite vorgebracht wurden (77). Besonders die Einbeziehung des Agrarsektors in den GATT-Verhandlungen bildete einen Schwerpunkt. Dr. Waltermann vom BDI, der Vorsitzende einer UNICE-Arbeitsgruppe, die sich mit der Einbeziehung des Agrarsektors in die GATT-Verhandlungen befaßte, stellte fest: "Die Industrie wolle nicht allein die Hauptlast der Verhandlungen tragen." (78) Er forderte deshalb - zur Abwehr amerikanischer Forderungen bezüglich der weiteren Öffnung des EG-Agrarmarktes - Verhandlungen, die sich "gleichzeitig (simultan) auf den industriellen und landwirtschaftlichen Sektor erstrecken müssen, da nur hierdurch eine Reziprozität der jeweiligen Konzessionen und Vorteile gewährleistet werden könnte." (79) Ein weiterer Schwerpunkt der Gespräche war wiederum die diskriminierende Anwendung der Schutzklausel, ein Problem, das besonders von US-amerikanischer Seite auf OECD-Ebene immer wieder in die Diskussion gebracht wurde, von der Industrie nicht generell abgelehnt wurde (in Verbindung mit einem Konsultationsmechanismus - eine Haltung, die sich später auch die EG-Kommission zueigen machte), aber im BMWi 'erhebliche Bedenken' bestanden.

Zusammenfassend äußerten die Vertreter der Industrie "ihr großes Interesse an einem Erfolg der bevorstehenden GATT-Verhandlungen, von denen man einen weiteren Abbau der noch bestehenden Handelshemmnisse und v.a. eine internationalen Absicherung des bestehenden liberalen Welthandelssystems erhofft. Als wichtigste Ziele der Verhandlungen betrachtete man allgemein in der Industrie reziproke Zollsenkungen, die gleichzeitig zur Verringerung der Disparitäten im Zollniveau der Industriestaaten beitragen und Fortschritte im Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse." (80) Daneben gab es aber auch unterschiedliche Äußerungen der einzelnen Industriezweige. Für manche spielten Zölle fast gar keine Rolle mehr, für andere wieder eine ganz erhebliche. Für wieder andere stellte sich das Problem der Einbeziehung der Entwicklungsländer und deren bevorzugte Behandlung. Sie plädierten für eine stärkere Differenzierung innerhalb der Kategorie 'Entwicklungsländer' je nach Wettbewerbsfähigkeit.

(77) vergl. Ergebnisvermerk des BDI über die Aussprache zwischen den Mitgliedsverbänden des BDI und dem Bundeswirtschaftsministeriums am 25.5.1973 in Bonn; unveröffentlichtes Manuskript der Außenhandelsabteilung; Köln 1973.

(78) ebenda, S.6.

(79) ebenda, S.6.

(80) ebenda, S.7.

"Insgesamt ergab sich in der Aussprache hinsichtlich der Verhandlungsziele und -methoden weitgehende Übereinstimmung zwischen den Vertretern des BMWi und der Industrie." (81) Der BDI nutzte so besonders diese Aussprachen als wichtiges Mittel, seine Interessen frühzeitig in die Verhandlungskonzeptionen von EG und - wichtiger noch - des BMWi und der Bundesregierung einzubringen. Daneben liefen wahrscheinlich noch ausführliche Koordinationsarbeiten zwischen den Bürokratien auf Referenebene (vergl unten Punkt 2.5.5.).

Bereits am 28. Juli 1973, also fast zwei Monate vor der offiziellen Verabschiedung der 'Deklaration von Tokio' zur Eröffnung der GATT-Runde wurde dem BDI ein Entwurf vorgelegt, der die wesentlichsten Diskussionspunkte eröffnete. Am 14. September 1973 unterzeichneten die Wirtschaftsminister der GATT-Staaten die Deklaration; die Verhandlungen konnten beginnen.

Nach der recht intensiven Vorbereitungsphase wurde es erst einmal recht still um die GATT-Verhandlungsrunde. Sollte sie ursprünglich schon 1975 wieder abgeschlossen sein, so war man wegen der weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen (Erste Ölkrise, Verteuerung vieler Rohstoffe, Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Weltinflation) schon froh, sie bis 1975 beginnen zu können. Wesentliches Hindernis für einen schnellen Anfang der Verhandlungen war auch die fehlende Verhandlungsvollmacht der US-Regierung. Erst die neue Administration unter Präsident Ford konnte die Gespräche aufnehmen.

Nichtsdestoweniger arbeiteten vorbereitende GATT-Arbeitsgruppen weiter. Auch der BDI blieb in kontinuierlichem Kontakt. Die Außenhandelsabteilung schrieb im Oktober 1974: "Parallel zu den Vorverhandlungen der verschiedenen GATT-Arbeitsgruppen hat allerdings auch in der Gemeinschaft die Meinungsbildung zu den Hauptproblemen der Verhandlungen Fortschritte gemacht. Einvernehmen besteht vor allem darüber, daß die in der Zwischenzeit eingetretenen weltwirtschaftlichen Veränderungen in dem Konzept der Gemeinschaft berücksichtigt werden müssen. Darüber haben wir in der letzten Zeit wiederholt mit der EG-Kommission, dem BMWi und den übrigen Spitzenverbänden der Industrie in der UNICE beraten. Wir unterrichten Sie im

(81) ebenda, S. 8.

folgenden über den Sachstand und wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns Ihre Meinung zu den einzelnen Fragen mitteilen würden." (82)

In Gesprächen mit dem BMWi hat der BDI "der Auffassung des BMWi zugestimmt, das folgende Schwerpunkte setzen möchte" (83): Es folgen Anregungen zu GATT-Statuten (Schutzklausel, Ausfuhrbeschränkungen etc.). Das BMWi übernahm dabei Forderungen der Industrie zur Schaffung eines Konsultations- und Sanktionsverfahrens im Zusammenhang mit der internationalen Überwachung der Schutzklauselanwendung. Als weiteren Komplex gewannen die Ausfuhrsubventionen und Ausgleichszölle besonders im wirtschaftlichen Verkehr mit den USA an Bedeutung; ein Problem, das ebenfalls den weiteren Verhandlungsjahren seinen Stempel aufdrückte.

Erneut auf die Tagesordnung des BDI kamen die GATT-Verhandlungen im Januar 1975. "Der Stand der Vorbereitungsarbeiten für die internationalen GATT-Verhandlungen in der EG und in den USA sowie einige Sonderprobleme der neuen GATT-Runde waren Gegenstand einer Aussprache mit den Mitgliedsverbänden des BDI am 22.1.1975 in Köln unter Vorsitz von Herrn DR.Richter. Vom BMWi beteiligte sich am zweiten Teil der Sitzung Herr MinRat Kühn." (84) Dieser ... "berichtete über den Stand der Vorbereitungen auf die GATT-Runde aus der Bonner Sicht und auf der Ebene der Gemeinschaft." (85) MinRat Kühn besprach dann den am 10.2.1975 verabschiedeten Entwurf der Direktive der EG-Kommission als erste Verhandlungsrichtlinie der EG. In Teilbereichen erbat er sich dabei die Mitarbeit der Industrie. "Sofern aus der Erfahrung der Industrie einzelne nichttarifäre Handelshemmnisse als besonders gravierend anzusehen sind, bittet das BMWi um Unterrichtung." (86) In anderen Bereichen legte er abweichende Meinungen des BMWi dar, etwa die Schutzklauselproblematik betreffend: "Im BMWi hat man gewisse Bedenken, dieser Tendenz (innerhalb der EG, R.R.) zu folgen, bevor nicht gleichzeitig die Voraussetzungen für eine weitere Liberalisierung des Handels gesichert sind." (87) Der BDI schloß seinen Bericht

(82) Rundschreiben der BDI-Außenhandelsabteilung an die Mitglieder des Außenhandelsausschusses, die Mitgliedsverbände und Landesvertretungen vom 18. Oktober 1974, S. 1/2.

(83) ebenda, S.3

(84) BDI-Außenhandelsabteilung: Ergebnisaufzeichnung der Geschäftsführerbesprechung am 22.1.1975 in Köln über die internationalen GATT-Verhandlungen. Köln 22.1.1975. unveröffentlichtes Manuskript.

(85) ebenda, S.5.

mit einem ernsten Aufruf zur Zusammenarbeit von Staat und Industrie:
"Um die fortlaufende Meinungsbildung parallel zu dem Verlauf der
Genfer Verhandlungen zu ermöglichen, wurde ein kontinuierlicher
Informationsaustausch zwischen Wirtschaftsministerium und Industrie
vereinbart."(88). Die aktive Verhandlungsphase begann im Februar 1975.

Der GATT-Verhandlungsausschuß legte am 15. und 16. Juli 1975 seinen
ersten Zwischenbericht ab. Das BMWi informierte am 25. Juli 1975 neben dem
BDI auch den BGA, die Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzel-
handels und den DIHT: "Sehr geehrte Damen und Herren, beigefügt über-
sende ich Ihnen zur vertraulichen Unterrichtung einen zusammenfassenden
Delegationsbericht über die Tagung des Verhandlungsausschusses am 15./16.
Juli 1975."(89)

Dies - und Presseberichte - ließen den BDI zu dem Ergebnis kommen:
"Ich meine, es wird allmählich Zeit, daß sich der Handelspolitische
Ausschuß wieder einmal mit diesem Problem beschäftigt, damit wir einiger-
maßen abgestimmt in Bonn und Brüssel taktieren. Außerdem wäre ein solcher
Zwischenbericht auch für uns aus deutscher Sicht einmal ganz interessant."(90)
Im Antwortbrief ging der BDI auf den Vorschlag ein und ergänzte: "Im
Bundeswirtschaftsministerium, mit dem wir in laufendem Kontakt über den
Fortgang der Verhandlungen stehen, teilt man allerdings nicht ganz den
skeptischen Unterton dieser Beiträge (Presseveröffentlichungen zum
Zwischenbericht des TNC, Trade Negotiation Committee, des GATT, R.R. (91))
....Zur Zeit arbeitet das BMWi an einem zusammenfassenden Zwischenbericht
aus deutscher Sicht, der uns nach Fertigstellung zur Verfügung gestellt
werden soll."(92) Der BDI schlug einen Termin gegen Ende des Jahres vor,
bei dem auch MinRat Kühn vom Bundeswirtschaftsministerium eingeladen

(86) ebenda, S.7.

(87) ebenda.

(88) ebenda, S.11.

(89) Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 25. Juli 1975 an die Wirtschafts-
verbände.

(90) Brief von Dr.v.d.Trenck vom Verband der Deutschen Feinmechanischen und Optischen
Industrie e.V. an Herrn Metzger von der Außenhandelsabteilung des BDI vom 21.7.1975.

(91) vergl. NEUE ZÜRICHER ZEITUNG vom 16.7.1975, aber auch andere Presseberichte.

(92) Brief der BDI-Außenhandelsabteilung an Dr.v.d.Trenck vom 25.7.1975.

werden sollte.

Konkreter wurde Dr.Friedrich Richter vom Gesamtverband der Textilindustrie der Bundesrepublik Deutschland. Hier wurde vorsorglich schon eine Zollsenkungsformel erarbeitet, falls Textil an den allgemeinen Zollsenkungen beteiligt werden sollte. Realistischerweise angenommen wurden allerdings Textil-Sonderverhandlungen bzw. Sektorverhandlungen im Rahmen des GATT. Der BDI wurde dabei in Anspruch genommen, für den Fachverband weitere vertrauliche Informationen aus dem Wirtschaftsministerium zu beschaffen. "Wir nehmen an, daß Sie diese Unterlagen vom Bundeswirtschaftsministerium vertraulich bekommen können."(93)

Am 25.7.1975 verschickte die BDI-Außenhandelsabteilung den Zwischenbericht des Bundeswirtschaftsministeriums. Im Telex bedankte sich Dr.Richter von Gesamttextil und erklärte, der Bericht "ist zwar schon interessant, aber nicht genügend für eine profunde Diskussion der einzelnen Punkte. Daher unser Vorschlag, daß sich der BDI zunächst um dieErgänzung der Unterlagen bemüht, und daß dann Anfang September ein geeigneter Termin vereinbart wird."(94) Am 28.8.1975 sah sich Dr.Richter gezwungen, seinen Wunsch nach zusätzlichen Informationen beim BDI in Erinnerung zu bringen (95). Am 1.9.1975 schrieb Dr Böhle (BDI) an das BMWi: "... für die freundliche Übersendung der vertraulichen GATT-Unterlagen danke ich Ihnen vielmals. Wie telefonisch besprochen, werden wir die Papiere nur zu unserer eigenen Information verwenden." Am 2.9.1975 konnte schließlich der BDI die Unterlagen an Dr.Richter weiterleiten.

Der Termin für die Aussprache mit den Ministerialbeamten mußte nun festgelegt werden. Ministerialrat Kühn vom BMWi hatte bereits zugesagt. "Falls er durch eine kurzfristig anberaumte wichtige Tagung in Genf oder Brüssel verhindert werden sollte, würde sein Vertreter Herr Regierungsdirektor Kuschel, zur Verfügung stehen, der über die Problematik der GATT-Verhandlungen ebenfalls bestens informiert ist. Herr Kuschel hat für das BMWi die Verhandlungen über das Allfasen-Textilabkommen geleitet."(96)

(93) vergl Brief von Gesamttextil an den BDI, Abteilung Außenhandel, vom 6. August 1975.

(94) Telex von Dr.Richter an Herrn Gocksch von der BDI-Außenhandelsabteilung vom 6.8.1975.

(95) Telex vom 28.8.1975: Richter an Metzger/BDI.

(96) vergl. interne Hausmitteilung des BDI.

Im Brief vom 9. September 1975 bat im Gegenzug MinRat Kühn den BDI um Stellungnahme und Ergänzungen zu einer Liste von verbotenen Subventionspraktiken und Beihilfsmaßnahmen in Rahmen von Artikel XVI Absatz 4 GATT. In einem Arbeitspapier der BDI-Außenhandelsabteilung vom 3.10.1975 wurden diese Problembereiche zusammengefaßt.

In einem Abschnitt des BDI-Rundschreibens vom 22.10.1975 faßte die Außenhandelsabteilung ihr Wirken bezüglich GATT wie folgt zusammen: "Wir haben uns bemüht, in Gesprächen mit dem Bundeswirtschaftsministerium und in Brüssel ein Bild davon zu gewinnen, wie weit bereits konkrete Vorstellungen über mögliche Zugeständnisse und Vereinbarungen in den verschiedenen Sachbereichen zu erkennen sind und welche Voraussetzungen für Ergebnisse in absehbarer Zeit gegeben sind. Wir stehen über den Fortgang der Verhandlungen in ständigem Informationsaustausch mit dem Bundeswirtschaftsministerium, das uns seinerseits im Interesse der Absicherung der eigenen Verhandlungsführung um Informationen über die Meinungsbildung in der Industrie zu den verschiedenen Teilproblemen gebeten hat. Sofern sich für die einzelnen Verhandlungsbereiche bestimmte Lösungslinien abzeichnen, zu denen aus der Sicht der Branchen schon in der jetzigen Phase eine Stellungnahme notwendig erscheint, wären wir Ihnen dankbar für eine Meinungsäußerung zu den folgenden Überlegungen." (97) Zu Detailproblemen wurden andere Organisationen angesprochen. So im Fall der 'Subventionen und Ausgleichszölle' die für die europäische Industrie vor allem in den USA zu einer hohen wirtschaftlichen Hürde wurde. Von der US-Botschaft in Bonn erbat sich deshalb der BDI "eine Aufzeichnung über die geltenden Verfahrensvorschriften für Anträge auf Schutzmaßnahmen gegen Importe aufgrund des US-Handelsgesetzes." (98) Anlässlich eines Gesprächs mit BDI-Vertretern übergab die US-Botschaft auch später Dokumente, die ansonsten nur für die Regierungen bestimmt waren (99)

(97) BDI-Rundschreiben an die Mitgliedsverbände vom 22.10.1975.

(98) ebenda, S.7.

(99) vergl. BDI-Rundschreiben vom 5.11.1976.

Gerade in diesem Punkt zeichnete sich ein Streit zwischen der EG und den USA ab. Die europäischen Subventionen besonders im Agrarbereich standen im Mittelpunkt amerikanischer Kritik, aber auch andere Produkte waren von Abwehrmaßnahmen betroffen. "Das Bundeswirtschaftsministerium ist vor allem besorgt über die Schwerkraft, die eine einmal in Gang gesetzte Bewegung zu Protektionismus und Restriktionen entwickeln könnte. Wir (der BDI, R.R.) haben in unseren Gesprächen in Bonn das Ministerium darin bestärkt, in dieser Situation nach beiden Seiten hin soweit möglich mäßigenden Einfluß auszuüben."(100)

Nach dieser ersten Abklärung der anstehenden Sachprobleme verschleppten sich die GATT-Verhandlungen nicht zuletzt wegen der UN-Konferenz in Nairobi (wo die Mehrzahl der nationalen Handelsexperten gebunden waren)(101) bis ins nächste Jahr. Im Juli 1976 zeichnete sich der Beginn einer neuen Verhandlungsphase ab, nachdem die GATT-Ausschüsse die Sachfragen aufbereitet hatten. Als Problembereiche standen nun endgültig fest:

- Zollsenkungen für gewerbliche Erzeugnisse
- Nichttarifäre Handelshemmnisse
 - mengenmäßige Beschränkungen
 - Subventionen und Ausgleichszölle
 - Normenkodex und Technische Handelshemmnisse
- Zollwertfragen
- Regierungskäufe
- Schutzklauselproblematik
- Sektorenverhandlungen
- Entwicklungsländer /tropische Produkte
- Landwirtschaft (Getreide, Fleisch, Milch).

Beigefügt waren diesem BDI-Rundbrief ausführliche Einschätzungen der Verhandlungslage. Hauptkontrahent waren in fast allen Punkten die USA. Mit der bundesdeutschen Verhandlungsführung in Genf wurden rege Kontakte gepflegt. Die gute Informationslage des BDI stützte sich wesentlich auf Berichte der 'Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen Organisationen in Genf'.

(100) ebenda, S.9.

(101) vergl. BDI-Rundschreiben vom 19.Juli 1976.

Die ausstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA ließen diese Vorklärungsphase bis 1977 andauern. Konkrete Vorschläge wurden auf den Tisch gelegt - besonders zur Zollsenkungsfrage. Zollsenkungen der Industrieländer für tropische Produkte waren bereits beschlossen worden.

Auch die deutsche Industrie beschäftigte sich im Frühjahr 1977 ausführlich mit dem Problemkreis GATT. In der Sitzung des Handelspolitischen Arbeitskreises vom 1. Februar 1977 stand das Thema obenan - auch Vertreter aus dem Wirtschaftsministeriums waren dabei wieder anwesend. Das Ministerium wolle vorab wissen, welche Ausnahmewünsche der deutschen Industrie über die EG-Kommission bei den GATT-Verhandlungen eingebracht werden sollten (102). Vorbereitet wurden auch Gespräche mit 'den Herren vom BMWi' über Forderungen der Entwicklungsländer zu einer Revision des GATT (103). Ein Dokument der 'Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen internationalen Organisationen in Genf - Büro der Delegierten für die multilateralen Handelsverhandlungen' schätzte die japanische Haltung als äußerst positiv ein (104). "Im übrigen waren die Einlassungen der Japaner bisher sehr zurückhaltend. Sie befinden sich jedoch in den Hauptstreitfragen zwischen der Gemeinschaft und den USA mehr auf Gemeinschaftsseite." (105)

Auf Parallelverhandlungen wurde aufmerksam gemacht. So befaßte sich der Zollwertausschuß der Internationalen Handelskammer in Paris unter BDI-Beteiligung (Kulla von der Außenhandelsabteilung) mit Zollwertfragen, die im Zusammenhang mit den nichttarifären Handelshemmnissen des GATT standen (106). "In Übereinstimmung mit dem DIHT und dem BGA haben wir ... die Deutsch-Amerikanische Handelskammer, New York, gebeten, gegen das AIA-Concept (zur Zollwertdefinition in den USA, R.R.) ernste Bedenken anzumelden und der AIA (American Imports Association, R.R.) zu empfehlen,

(102) vergl. BDI-Rundschreiben vom 21.1.1977.

(103) ebenda.

(104) vergl. ebenda.

(105) ebenda.

(106) vergl. BDI-Rundschreiben vom 29.9.1976.

ihr Concept zunächst beispielsweise in der Internationalen Handelskammer (IHK) zur Diskussion zu stellen."(107)

Die deutsche Industrie hatte ein besonderes Interesse an der Frage der 'Subventionen und Ausgleichszölle'. Eine Arbeitsgruppe beim BDI wurde ins Leben gerufen. "Um eine weitere, nach Auffassung der Industrie höchst gefährliche Verzögerung von Fortschritten in diesem Verhandlungsbereich zu vermeiden, hat die BDI-Arbeitsgruppe sorgfältig geprüft, unter welchen Bedingungen ihrer Auffassung nach eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte und damit eine Bewegung der Fronten erreicht werden könnte."(108) Im Auge hatte die Industrie ein Gesamtkonzept, das auch die Agrarprobleme mit umfassen und sie auf getrennte Verhandlungswege verweisen sollte (109). Die Politiker der Bundesrepublik griffen diesen Vorschlag auf.

Am 10.Juli 1978 berichtete die BDI-Abteilung Außenhandel und Integration den Mitgliedsverbänden, Landesvertretungen und den Mitgliedern des Außenwirtschaftsausschusses über den Stand der GATT-Verhandlungen (110). So habe die Handelspolitische Kommission der UNICE in einem Schreiben an die EG-Kommission die Bedeutung der Verhandlungen unterstrichen (111) - der BDI übermittelte das gleiche Schreiben im Namen der UNICE dem BMWi. Außerdem berichteten die BDI-Funktionäre: "Aufgrund von Gesprächen mit dem Bundeswirtschaftsministerium, Vertretern der EG-Kommission in Brüssel und der Ergebnisse einer Aussprache des Handelspolitischen Arbeitskreises des BDI mit Beamten des GATT und der deutschen Delegation bei den GATT-Verhandlungen am 27.6.1978 in Genf läßt sich für einzelne Sachbereiche folgender Verhandlungsstand umreißen ..." (112)

Am 21.November des gleichen Jahres befaßte sich ausführlich der BDI-

(107) BDI-Rundschreiben vom 14.1.1977.

(108) vergl. BDI-Rundschreiben vom August 1977.

(109) ebenda.

(110) vergl. BDI-Rundschreiben vom 10.Juli 1978.

(111) "Die UNICE fordert außerdem, trotz des Zeitdrucks enge und ständige Kontakte zwischen den Unterhändlern der Gemeinschaft und den Organisationen der Industrie herzustellen, bevor endgültige Beschlüsse gefaßt werden." aus: Schreiben von B.Sassen, UNICE, an Sir Roy Denman, Directeur General des Relations Exterieurs Commission des Communautés Europaennes, Bruxelles, vom 23.6.1978.

Außenwirtschaftsausschuß mit den GATT-Verhandlungen, die mittlerweile in ihre wichtige Endphase traten.

Ein Jahr später, am 8.11.1979, würdigte der Ausschuß die Ergebnisse der Tokio-Runde, die erst wenige Wochen später feierlich unterzeichnet wurden (113). Hohe Ministerialbeamte aus dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium waren - wie immer - als Diskussions- und Informationspartner geladen. Ein langjähriger kompetenter industrieller Beobachter der GATT-Verhandlungen, Dr. Friedrich Richter, berichtete über "Wertung der Ergebnisse der GATT-Verhandlungen und der handelspolitischen Situation". "In der Gesamtwertung der Ergebnisse der GATT-Vereinbarungen vertrete die deutsche Industrie, die hierüber im Handelspolitischen Arbeitskreis abgestimmt habe, die Meinung, daß eine Annahme des Verhandlungspakets zu empfehlen sei." (114) Die Industrie verzichtete weitgehend darauf, Vorbehalte anzumelden, da sie die Unterzeichnung der für sie immer noch sehr guten Ergebnisse nicht stören wollte. US-Präsident Carter's Verhandlungs- und Unterzeichnungsvollmacht lief zum Jahresende ab - bis zu diesem Zeitpunkt mußte alles gelaufen sein. Die Vereinbarungen wurden Ende November 1979 von den wichtigsten Handelsnationen unterzeichnet.

2.5.4. Das Eingabewesen.

Problembezogenen Meinungs austausch pflegt der Verband mit der Ministerialbürokratie - und nicht nur mit ihr, wie die Tabellen in den BDI-Jahresberichten zeigen (115) - auch durch ein umfangreiches Eingabewesen, das die obige Fallstudie ebenfalls begleitete. Für die Jahre von Mai 1980 bis Mai 1981 waren es allein 75 solcher Eingaben an die Ministerialbürokratie oder den Bundeskanzler, die den außenpolitischen Bereich direkt betrafen

(112) ebenda, S.2.

(113) "In der Beurteilung der GATT-Verhandlungen stimmte der Ausschuß darin überein, daß zwar keine Idealergebnisse erreicht werden konnten, aber die erzielten Vereinbarungen insgesamt als ausgewogen zu betrachten sind und das Verhandlungspaket als Ganzes gebilligt werden sollte. Allerdings wird zu überprüfen sein, wie die vereinbarten Wohlverhaltenskodizes international ausgelegt und angewendet werden." aus: BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, S.1.

(114) ebenda, S.13.

(115) Der BDI verschickt Denkschriften zur Außenpolitik beispielsweise auch an die UNICE, das BIAC, die Internationale Handelskammer, an die Deutsche Bundesbank, die Kredit-

(Außenhandel, Internationale Entwicklung, Absatzwirtschaft). Davon gingen allein 37 an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 25 an das Bundesfinanzministerium, fünf an das Auswärtige Amt und jeweils eine an den Bundeskanzler und das Bundesjustizministerium. Demgegenüber erhielt der Deutsche Bundestag und seine Ausschüsse nur fünf Eingaben – ein Dokument seiner Bedeutungslosigkeit für verbandliche Interessenpolitik im außenpolitischen Bereich (116). Bei diesen Zahlen handelt es sich oberdrein lediglich um die wichtigsten Eingaben. Es ist davon auszugehen, daß die tatsächliche Zahl weit höher liegt.

Folgende Tabellen sollen Arbeitsschwerpunkte des verbandlichen Eingabewesens verdeutlichen (vergl. nächste Seiten).

Überblicksartig sind dort Adressaten und regionale Verteilung der Eingaben zu entnehmen. Dabei konnten nicht alle Kurztitel einwandfrei zugeordnet werden. Für die überwiegende Mehrzahl der Fälle allerdings trifft die Tabelle zu (117).

Recht eindeutig zeigt sich dabei ein Schwerpunkt bei den wichtigen Industrieländern USA, Japan, Kanada und den EG-Staaten (hier besonders Frankreich aber auch Spanien). Zahlenmäßig noch mehr Eingaben verfaßte der BDI aber zu einer Vielzahl von Entwicklungs- und Schwellenländern. Bei den Eingaben zum Osthandel ist auffallend, daß nach 1974/75 keine einzige mehr eingebracht wurde. Nur Jugoslawien nahm hier eine Sonderstellung ein, die mit seiner innen- wie außenpolitischen Position in der Weltpolitik zu begründen ist.

Zeitlich recht gleichmäßig verteilt sind dagegen die Schriftstücke zu verschiedenen Entwicklungsländern, wobei sich außer im 'Fall Iran' die Sonderstellung der OPEC ab 1973/74, deutlicher aber ab 1976/77 auch hier verfolgen läßt. Das zunehmende Interesse der deutschen Industrie an den Geschäftsverbindungen mit dem ASEAN-Raum zeichnete sich zögernd

anstalt für Wiederaufbau, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, an Parteien, Verbände und Unternehmen, an den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse, an die Organe der Bundesländer, an die Mitglieder des Europäischen Parlaments, an die EG-Kommission und deren Ausschüsse, an die OECD, an Botschaften des eigenen und fremder Länder sowie den US-Kongress. vergl. BDI-Jahresberichte.

(116) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, Köln 1982.

(117) vergl. BDI-Jahresberichte von 1967 bis 1980.

in den letzten Jahren auch im regionalen Verteilungsspektrum der Eingaben ab (118).

Nicht eindeutig regional zuzuordnen waren sachlich begründete Eingaben zu allgemeinen Problemen. Schwerpunkte waren hier in den siebziger Jahren das GATT, die allgemeine Entwicklungspolitik der EG und hier besonders die Abkommen mit den AKP-Staaten, zur Neuen Weltwirtschaftsordnung, zum Entwicklungshilfe-(bzw. -länder-)Steuergesetz, zur staatlichen Risikoversicherung für Waren und Kapital, zu verfahrensrechtlichen Fragen, zu Eingangs- und Ausfuhrabgaben, zur Exportfinanzierung, zu Ausfuhrkrediten; außerdem 1971 bis 1973 zu den Wechselkursen und der allgemeinen Außenwirtschaftslage.

Zahlenmäßig am häufigsten wandte sich der BDI besonders zu Zollfragen an das Wirtschafts- und Finanzministerium. Von 1967 bis 1980 war dies 60 Mal der Fall - die Eingaben zum GATT-Komplex gar nicht mitgerechnet.

Eingaben haben meist die Funktion, Sachverhalte, die oft schon mit Ministerialbeamten diskutiert worden sind, aus der Sicht der Industrie zusammenfassend und übergreifend darzustellen. Nicht selten werden auf diese Weise seitenstarke Memoranden produziert, die begleitend zu großen internationalen Verhandlungen abgegeben werden.

Eingaben haben oft auch die Funktion, auf meist verfahrensrechtliche Mißstände hinzuweisen, die die Industrie (oder Teile) besonders bedrücken.

Wieder andere Eingaben dienen der Unterrichtung staatlicher Stellen über internationale Aktivitäten der Industrie oder über wichtige Gremiensitzungen oder Besuche beim BDI. Nicht selten finden sich dort Argumente von Ministerialbeamten, die sich die Industrie in Gesprächen oder Tagungen vorab zueigen gemacht hat.

Die Grenzen zwischen Interessenpolitik (im Sinne der Pluralismustheorie) und dem Informationsaustausch kollegial zusammenarbeitender bürokratischer Organisationen mit verteilter Entscheidungsbefugnis (im Sinne der Korporatismustheorie) sind fließend. Auch das vermeintlich 'pluralistische' Element 'Eingabe' wird oft weniger als 'Einflußinstrument' denn als Abstimmungs- und Informationswerkzeug gebraucht.

(118) vergl. auch Punkt 2.6.3. zur Delegationsdiplomatie und deren regionaler Verteilung.

Eingaben des BDI von 1967 bis 1980 nach Adressat und regionalem Bezug.

Adressat														
regionaler Bezug	a	b	c	d	e	f	g	h	i	k	l	m	n	Gesamt
westliche Indus- trialländer:														
USA/Kanada	12	3	4									1		20
Frankreich	14		1											15
Spanien	14	2	3											19
Italien	10	1	4											15
Skandinavien	14	4	2		1									21
Japan	17	5	5		1		1				2			31
Südafrika	9	2	2											13
Brasilien	6		2	1										9
Australien/Neu- seeland	4	2	1					2						9
Portugal	3	1		1										5
Griechenland	1	1	1											3
Großbritannien	1	2												3
Israel	2			1										3
Schweiz			1											1
Österreich	1													1
Benelux	1													1
Ostblock mit China:														
Rumänien	18	15	2											35
Polen	9	8	1											18
Bulgarien	8	7	2											17
Ungarn	7	7	1											15
CSSR	7	6	1											14
UdSSR	9	3	1											13
Albanien			1						1					2
DDR	1	1												2
China	2	2												4
Jugoslawien	16	2	1											19
Total	303	119	47	14	1	2	1	2	2	3	2	4	1	501
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	k	l	m	n	

Legende der Adressaten:

- a Bundesministerium für Wirtschaft
- b Auswärtiges Amt
- c Bundesministerium der Finanzen
- d Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
- e Landesministerien
- f Bundeskanzleramt
- g UNICE
- h Deutsche Botschaft in Australien
- i Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- k Tunesische bzw. ceylonische Botschaft in der Bundesrepublik
- l Japanische Botschaft in der Bundesrepublik
- m Deutsche Botschaft in Malaysia bzw. Kamerun bzw. Tunesien
- n US-Kongress

2.5.5. Kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene.

Jürgen WEBER nennt als eine Form der Kooperation zwischen Verband und Regierungsbürokratie die 'Personal- und Ressortpolitik' und unterteilt diese Kategorie in drei typische Interaktionsmuster:

- die Interaktion auf der Grundlage einer dauerhaften identischen Problembewertung
- die Interaktion auf der Grundlage von personellen Querverbindungen
- und die Interaktion auf der Grundlage von kontinuierlicher Kooperation (119).

Auch für meine Kategorie der kontinuierlichen Zusammenarbeit auf Referentenebene bleiben diese Kriterien natürlich richtig und grundlegend. Das zweite Interaktionsmuster allerdings – die personellen Querverbindungen – wird hier nicht gesondert angesprochen. Dieser Punkt zieht sich durch alle bisher dargelegten Kapitel.

Die kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene (120) könnte man auch als das 'alltägliche Geschäft der Bürokratien' nennen. "Angesichts der strukturellen Beschränkungen auf den beiden ... (Leitungs-) Ebenen fällt den Basiseinheiten eine besonders wichtige Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu." (121) Täglich fallen Probleme an – oft Verfahrensfragen – die durch gegenseitige Abstimmung gelöst werden müssen. "Zwar besteht auf seiten der Verbände die Neigung, sich in besonders wichtigen Fällen bei einer akuten Bedrohung ihrer Interessen oder bei intensivem Konflikt aufgrund schroffer Meinungsunterschiede unmittelbar an die politische Leitung des zuständigen Ministeriums zu wenden. Der detaillierte Informationsaustausch und die Beratung über Einzelheiten geplanter Vorhaben finden jedoch auf den unteren Ebenen der Hierarchie statt, wo die politische Durchsetzungsmacht und der Spielraum der administrativen Kontaktpartner für verbindliche Konzessionen wesentlich eingeschränkter ist. Hier nimmt die Beziehung deshalb auch weniger den Charakter harter Auseinandersetzung als von Verhandlung und gegenseitigem Überzeugungsversuch an." (122) Renate MAYNTZ betont dabei den anti-

(119) vergl. J. Weber, a.a.O., S.263. vergl. auch Punkt 2.5.1.

(120) Hier wird die allgemeine Organisationsstruktur der Ministerien und Verbände zugrundegelegt, die zwischen Leitungsebene, mittlerer Leitungsebene und Basiseinheit (Referenten) unterscheidet.

(121) J.Krause/L.Wilker: Bürokratie und Außenpolitik. in: H.Haftendorn et al. (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Köln 1978. S.42.

zipatorischen Charakter von Konfliktregelung und Konsensbildung (123). Die Ministerialbürokratie berücksichtige bei der Planung bestimmte Widerstände, die sich ihr in den Weg stellen könnten, und stimme so schon antizipatorisch Pläne mit wichtigen interessierten Gruppen ab. Ich möchte hinzufügen: Wieso sollte dies die Verbandsbürokratie nicht genauso tun? Auch dort werden Standpunkte nach ihrer Durchsetzbarkeit analysiert und antizipierend verfaßt. Was dabei entsteht, wird oft mit 'Grundkonsens' überschrieben – die Verhandlungspartner gehen aufeinander zu und entwickeln Formen der Zusammenarbeit von einer gesicherten Grundlage aus.

Die Ministerialbürokratie, aber auch die Verbandsbürokratie, hat ein Informationsbedürfnis. Streben die Ministerien vor allem nach technischen (Verfahrensfragen, Praxisbezug und Durchführbarkeit von Regelungen, Sachkenntnis etc.) und politischen Informationen (Meinungen, Durchsetzbarkeit, Wünsche etc.) (124), so liegt dem Verband wohl eher an politischen Informationen (125). Um dieses Informationsbedürfnis zu stillen, arbeiten Referenten beider Bürokratien kontinuierlich zusammen. Diese Arbeit ergänzt die andere Ebene der Kooperation; bereitet sie manchmal vor.

Dabei entstehen regelrechte Klientelverhältnisse (126). Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat einen starken Fürsprecher in die Industrieabteilung IV mit deren Branchenreferaten im Bundeswirtschaftsministerium. Diese Abteilung setzt oft selbständig und ohne ausdrücklichen Wunsch des Verbandes dessen Position etwa gegen die Abteilung V im BMWi durch. Die Wirtschaftsverbände und besonders auch der BDI werden für diese Abteilung zum natürlichen Repräsentanten des sozialen Teilbereichs Wirtschaft. Der Verband seinerseits bleibt wichtigster Bezugspunkt für die Tätigkeit dieser Abteilung des Wirtschaftsministeriums. "Dieses symbiotische Verhältnis kommt ebenfalls darin zum Ausdruck, daß sich

(122) R.Mayntz, a.a.O., S.205.

(123) vergl. R.Mayntz, a.a.O., S.209 ff.

(124) Mayntz/Scharpf stellten in einer quantitativen Erhebung fest, daß die Abstimmung mit interessierten Gruppen einen nicht unbeträchtlichen Teil der Tätigkeiten der Ministerialbürokratie ausmachten. vergl. Mayntz/Scharpf et al.: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Speyer/Konstanz. 1972. S.308.

(125) Auch hier zeigt sich die doppelte Abhängigkeit der Politik von der Wirtschaft, die im Theorieteil angesprochen wurde.

(126) vergl. J.Weber, a.a.O., S.272.

die Organisationsstrukturen der Spitzenverbände in den einzelnen Politiksektoren und der jeweiligen Ministerialbürokratie immer weiter wechselseitig angleichen und ausdehnen." (127) Und Hartmut HÄUSSERMANN schreibt dazu: Dies ... "verdeutlicht, wie aus der wechselseitigen Funktionalität eine gegenseitige Loyalität entstehen kann, die die einzelnen Verwaltungszweige zum Instrument der Interessenvertretung derjenigen Gruppen machen, die in ihre Zuständigkeit fallen." (128) Und PALOMBARA wies für Italien nach, daß "langfristig die Fähigkeit, Einflußkanäle zur Bürokratie zu eröffnen und zu erhalten wichtiger ist als die Fähigkeit, über Instanzen außerhalb der Bürokratie Druck auszuüben." (129)

Der DGB etwa hat ähnliche relevante Beziehungen zum Ministerium für Arbeit und Sozialordnung. Außenpolitisch wichtiger aber sind die Entscheidungen, die im BMWi fallen, und hier - das wurde in Interviews mit Mitgliedern dieser Organisation recht deutlich - hat der DGB und seine Einzelgewerkschaften nicht mit Einfluß zu rechnen, da er "von ganz anderen wirtschaftspolitischen Grundvoraussetzungen" (130) ausgehe. Jürgen WEBER schreibt: "Wer dagegen mit der Verwaltung in einer dauerhaften Klientelbeziehung verbunden ist, hat sozusagen die höheren Weihen erfahren, er ist dem Staatlichen ein Stückchen näher gerückt und partizipiert an der Ausübung der staatlichen Herrschaft." (131) Für den BDI allerdings ist dies nicht der einzige Bereich der Teilnahme an staatlicher Herrschaft.

2.5.6. Verbindungen zum Deutschen Bundestag und anderen Staatsorganen.

Nicht erst Wolf-Dieter KARL und Joachim KRAUSE (132) haben einen weitgehenden Funktionsverlust des Parlaments festgestellt. Dies trifft

(127) R.G.Heinze: Verbändepolitik und 'Neokorporatismus'. Opladen 1981, S.112.

(128) H.Häußermann: Die Politik der Bürokratie. Frankfurt New York 1977, S.72.

(129) J.LaPalombara: Interest Groups in Italian Politics. Princeton 1964, S.391.

(130) vergl. die Gespräche des Autors beim BMWi und im BDI.

(131) J.Weber, a.a.O., S.272/273.

(132) vergl. Karl/Krause: Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß. in: H.Haftendorn et al.(Hrsg.) a.a.O., S.55 ff.

für die Außenpolitik in besonderem Maße zu. In diesem Politikfeld hat die Exekutive weitgehend die Macht an sich genommen. Innerhalb der Außenpolitik scheint sich der Deutsche Bundestag - der sich in diesem Bereich immer mehr zu einem Redeparlament entwickelt - mehr für sicherheitspolitische Fragen als solche der internationalen Wirtschaftspolitik zu interessieren (133).

Dies schlägt sich natürlich auch in der Rolle nieder, die der Deutsche Bundestag im Kalkül der Verbände spielt. Für den Bundesverband der Deutschen Industrie gelten die Volksvertreter allgemein als zweit-rangige Ansprechpartner - gerade auch bei außenpolitischen Problemen (134). Hier ist der BDI zunächst ein Verband unter 1164 anderen (135) - auf jeden Volksvertreter kommen so statistisch mehr als zwei Verbände. Der BDI ist einer der bedeutendsten. Ihm stehen neben den offiziellen Hearings viele Wege offen, Abgeordnete zu beeinflussen. Weniger in der Lobby des Deutschen Bundestages als vielmehr "bei Empfängen, Polit-Partys, Vernissagen und ähnlichen Anlässen"(136) kann man die Verbandsvertreter sehen. Neben diesen außerparlamentarischen Lobbyisten gibt es aber auch noch die parlamentarischen.

Hier sind es besonders die großen Konzerne, die - trotz aller Klagen der Wirtschaftsverbände - immer wieder Betriebsmitglieder zu parlamentarischen Ehren bringen. "BASF oder Siemens ... (fördern) ... von vornherein 'eigene' Kandidaten für den Bundestag, um mehr Verständnis für die spezifischen Unternehmerinteressen im Parlament zu wecken. Mit Haimo George, Heinrich Franke und Helmut Link sitzen so gleich drei Siemens-Leute in der CDU/CSU-Fraktion."(137) Die Kontakte ehemaliger Abgeordneter sind bei der Industrie ebenfalls gefragt. "Wegen ihrer guten Kontakte sind sie als 'Frühstücksdirektoren' einflußreicher Organisationen und Unternehmen ebenso begehrt wie Generäle oder hohe Beamte des Verteidigungsministeriums in der Rüstungsindustrie."(138) Ein wirtschaftsfreundliches Verhalten

(133) vergl. Karl/Krause, a.a.O., S.69.

(134) Nur 1,5 Prozent aller BDI-Eingaben gingen in den Jahren 1972 bis 1975 an den Bundestag. vergl. BDI-Jahresberichte.

(135) vergl. NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 27.7.1983: 'Für viele Verbände eine Art Adelsbrief' von Gerd Rauhaus.

(136) ebenda.

scheint für manche Abgeordnete, die sich um die Zeit nach ihrer Parlamentstätigkeit Sorgen machen, angebracht. Zumindest auf große Teile der Volksvertretung hat die Industrie allgemein weitgehenden Einfluß. Der Verband als Organisation bemüht sich hier allerdings weniger.

Zu den im Bundestag vertretenen Parteien unterhält der Verband darüber hinaus bereits institutionalisierte Kontakte - zu nennen ist hier neben dem Wirtschaftsbeirat der Union der 1971 von der Friedrich-Ebert-Stiftung gegründete 'Gesprächskreis Wirtschaft und Politik', mit dem die Kontakte zur damals neuen regierungstragenden Partei SPD gefördert werden sollten.

Auf Anregung von SPD-Schatzmeister Alfred Nau ins Leben gerufen, tagten führende Wirtschaftler und Politiker unter Vorsitz E.W.Mommsens, ehemals führender Wirtschaftsmanager und anfang der siebziger Jahre Staatssekretär bei Verteidigungsminister Helmut Schmidt (danach wieder Vorstandsvorsitzender bei Krupp). "Bei den regelmäßigen Zusammenkünften wird immer ein Kurzvortrag über wirtschaftspolitische Fragen gehalten: Am Freitag sprach Epplers Staatssekretär Sohn über die Perspektiven künftiger Außenwirtschaftspolitik... Es war das erste Treffen seit dem Wahlsieg der Regierungskoalition. Nie waren die Gäste prominenter, unter ihnen Krupps Beitz, Dr.Plettner, Vorstandsvorsitzender von Siemens, der Reedereiverbandspräsident Prof.Stoedter, Sparkassenpräsident Geiger, Finanzchef Thomée vom Volkswagenwerk, Dr.Stuetzer von der BAT..."etc (139). Trotz aller Parallelen sollte der Gesprächskreis der SPD laut Nau kein Gegenstück zum Wirtschaftsrat der CDU sein. "Der Gesprächskreis soll Möglichkeiten zur Begegnung geben, aber die politische Unabhängigkeit der Teilnehmer unangetastet lassen!"(140)

Zurück zum Bundestag: Dort ist der BDI vor allem bei Hearings aktiv,

(137) ebenda.

(138) ebenda.

(139) Der VOLKSWIRT Nr.5 vom 26.1.1973.

(140) ebenda.

da hier die konzentrierte Meinung der Industrie gefragt ist und nicht der einzelne Unternehmer. Auch ist hier der bezahlte Sachverstand zu finden, der in die Materie eingearbeitet ist. Hier hat der Bundestag ein Instrument, externen Sachverstand heranzuziehen. Verbände sind oft besser informiert, als die Ministerialbürokratie. Verbände können oft auch Informationen geben, die von den Ministerien nur ungern veröffentlicht werden. KARL/KRAUSE schreiben: "Im Gegensatz zur innenpolitischen Gesetzesarbeit sind Hearings zur Außenpolitik äußerst selten und werden zumindest vom Auswärtigen Ausschuß nicht geschätzt. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit zeigt sich hier allerdings etwas flexibler, wie die im Mai 1977 veranstaltete öffentliche Anhörung zur internationalen Rohstoffpolitik beweist."(141) Genauer der BDI: "Unter dem Vorsitz von Dr.Holtz und unter Beteiligung von Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft veranstaltete der Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit eine öffentliche Anhörung über 'Die Rohstoffproblematik im Nord-Süd-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Integrierten Rohstoffprogrammes'. Zu dieser Anhörung waren unter anderem die UNCTAD, die EG-Kommission, die Spitzenverbände der Wirtschaft, industrielle Fachverbände, wissenschaftliche Institute, die Gemeinsame Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen sowie der DGB eingeladen."(142) Der BDI plädierte für eine marktwirtschaftliche Alternative zu dem von den Entwicklungsländern geforderten Integrierten Rohstoffprogramm. Der Bundestag schuf über seine Ausschüsse in diesem Fall ein Diskussionsforum von internationalem Rang, bei dem alle relevanten Gruppen ihre Meinung beitragen und größere internationale Konferenzen kommentieren konnten (so in diesem Fall die Pariser Schlußberatungen der Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ)).

Weitere außenpolitische Themen von Anhörungen mit BDI-Beteiligung waren in den siebziger Jahren etwa:

- 1980 zum EG-Südafrika-Kodex
- 1978 zu "Beantwortung eines Fragenkatalogs für die nichtöffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Entwicklungsländer-Steuergesetzes am 18.Oktober 1978" (der BDI wurde hier durch die AGE

(141) Karl/Krause, a.a.O., S.76.

(142) BDI-Mitteilungen Nr.5/6/7 1977, 25.Jhg. S.1.

- vertreten). Veranstalter war der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages.
- 1974 zur Tätigkeit und dem entwicklungspolitischen Einfluß deutscher multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern (der BDI wiederum vertreten durch die AGE). Veranstalter war der Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit.
 - 1971 zur künftigen Gestaltung der Exportkreditversicherung, veranstaltet vom Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages.
- Schon diese Liste zeigt, wie selten Hearings stattfanden, an denen der BDI zu außenpolitischen Themen Stellung nahm.

Neben den 'Hearings' arbeiten Verband und Bundestag auf vielfältige Weise zusammen. 1981 etwa trug der BDI wesentlich mit mindestens zwei Eingaben zur Vor- und Nachbereitung einer Reise der Japan-Kommission des Bundestags-Wirtschaftsausschusses bei (143).

Auch mit vielen anderen Organisationen des nationalen politischen Systems arbeitet der Bundesverband regelmäßig zusammen. Sie tauchen, soweit sie die bundesdeutsche Außenpolitik betreffen, im nächsten Kapitel wieder auf. Es gehören hierzu besonders die bundesdeutschen Botschaften, die bei BDI-Delegationen, bei Wirtschaftskontakten beratend zur Seite stehen. "Wertvolle Unterstützung erhielt der BDI in seiner Auslandsarbeit von den amtlichen deutschen Auslandsvertretungen, den deutschen Handelskammern im Ausland, den befreundeten Wirtschaftsorganisationen, zu denen in der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel ein ständiger Kontakt besteht, den Ländervereinen und allen zuständigen Bundesministerien." (144)

Zum Bundeskanzler und seinen Ministern hat der Verband vor allem über seine hochrangigen Manager Zugang. Fand BDI-Präsident Berg in den fünfziger und sechziger Jahren immer ein offenes Ohr bei den konservativen Bundeskanzlern, so wurde die Lage auch während der sozial-liberalen Koalition nicht wesentlich anders. Die Kontakte wurden nur offizieller und öffentlicher, wenngleich über den Inhalt der Gespräche nur wenig nach außen drang. Hearings bei der Bundesregierung geben und gaben dem Bundesverband Gelegenheit, seine Position ausführlich darzulegen (145).

(143) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.256.

(144) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.138.

(145) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.196, wo auf die Verlängerung und Erweiterung der EG-Assoziierungspolitik eingegangen wurde.

Eingaben richtet der Verband auch - allerdings nicht in der Regel - an den Bundeskanzler. Diese sind entweder von besonderer Bedeutung oder so umfassend, daß gleichzeitig auch mehreren Ministerien ein Exemplar zugeleitet wird (146).

Eine Vielzahl inoffizieller Kontakte gerade in diesem Bereich eröffnet dem Verband ein weiteres Betätigungsfeld. Nicht selten übernehmen die Wirtschaftsvertreter dabei Aufgaben und öffentliche Statements, die die Politiker so nicht sagen könnten (147).

(146) vergl. beispielsweise das Memorandum zur Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vom 7.4.1976, das an den Bundeskanzler, das Bundeswirtschaftsministerium, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit ging.

(147) vergl. etwa den Fall Saudi-Arabien, als Bundeskanzler Schmidt die Waffengeschäfte nicht zusagen konnte, wenig später BDI-Präsident Rodenstock die wirtschaftlichen Auswirkungen offen beim Namen nannte. vergl. näher dazu Punkt 2.6.3. Delegationsdiplomatie.

2.6. Der BDI im internationalen System.

Neben der europäischen Ebene, die im nächsten Abschnitt detailliert angesprochen werden soll, ist der Bundesverband der Deutschen Industrie auf vielen multi- und internationalen Ebenen aktiv. Hierzu gehören insbesondere die OECD, die Vereinten Nationen, die NATO und andere Gremien der zwischenstaatlichen politischen Zusammenarbeit - hier stellvertretend in Gestalt der Trilateralen Kommission untersucht. Der BDI betreibt Delegations-, Empfangs- und Vertragsdiplomatie, er zieht wesentliche Antriebe seiner internationalen Arbeit aus der Investitionsdiplomatie seiner Mitglieder, und beteiligt sich an internationalen Wirtschaftskonferenzen.

2.6.1. Organisatorische Einbindung des BDI bei multi- und internationalen Gremien.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist die Plattform der außenwirtschaftlichen Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer. Im BDI-Jahresbericht 1980-82 heißt es dazu lapidar: "Auch die Internationale Handelskammer (ICC) ... und das Business and Advisory Committee (BIAC) bei der OECD ... sind Plattformen für den kontinuierlichen Meinungsaustausch mit den USA und den anderen Welthandelspartnern." (1) "Gemeinsam mit der Bundesregierung ..." (2) hat sich der Verband dort beispielsweise mit der Angleichung der nationalen Exportförderungsmaßnahmen erfolgreich befaßt. Außerdem standen in letzter Zeit hier die 'Leitsätze für multinationale Unternehmen' an, die auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Die OECD ist auch der Bereich, in dem wichtige Osthandelsentscheidungen fielen und fallen.

Die GATT-Verhandlungen zur Tokio-Runde nahmen von dort ihren Ausgangspunkt. Insgesamt hat sich die OECD den Prinzipien des freien Welthandels verpflichtet und ist maßgebliche Bastion gegen die Forderungen der Ent-

(1) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.193.

(2) ebenda, S.175.

Wicklungsländer nach einer Neuordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen. Das OECD-Beratungsgremium BIAC wurde 1962 mit Sitz in Paris gegründet und repräsentiert die Industrie- und Arbeitgeberverbände der 24 OECD-Mitgliedstaaten. Deutsche Mitglieder sind der BDI und die BDA.

Der BDI spielt im BIAC eine wichtige Rolle. So "präsentierte ...(BIAC) ... auf Initiative des BDI -Ehrenpräsidenten Dr.Hans-Günther Sohl eine Stellungnahme zum Bonner Weltwirtschaftsgipfel, die die internationalen wirtschaftspolitischen Erfordernisse aus unternehmerischer Sicht präzisierter."(3) Die BIAC entwickelt außerdem Stellungnahmen für den OECD-Ministerrat, die wegen der wichtigen Funktion des Zusammenschlusses vieler nationaler Verbände immer Gehör finden - schließlich war die Wirtschaftskraft von deren Klientel die wichtigste Ursache, die zur Gründung der Organisation OECD geführt hatte.

Arbeitsgruppen des BIAC befassen sich mit Detailproblemen der internationalen Wirtschaftspolitik. Unter der Leitung von Hans-Günther Sohl (BDI) beispielsweise erstellte eine solche Gruppe ein 'Konzept für inflationsfreies Wachstum' (4) und fand international breite Resonanz (5). Dieses Konzept war auch Grundlage für Gespräche mit OECD-Vertretern. Eine Sachverständigengruppe für Kapitalmärkte und Kapitalverkehr beim BIAC befaßte sich mit "Problemen, die sich aus den Währungsturbulenzen, aber auch aus den teilweise erheblichen Zahlungsbilanzdefiziten sowie der prekären finanziellen Lage einiger Staaten für den internationalen Kapitalverkehr ergeben".(6)

Die Ausschüsse des BIAC nehmen regelmäßig zu Themen ihres Aufgabenbereiches Stellung (7). "Im Rahmen des neugegründeten Ausschusses für Wirtschaftspolitik wurden die konjunkturellen Probleme und die Erforder-

(3) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.180.

(4) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.169.

(5) ebenda. vergl. auch ausführlicher: BDI-Mitteilungen Nr.3/4 1977, 25.Jhg., S.1 ff.

(6) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.25.

(7) Ausschüsse tagen regelmäßiger als Arbeitsgruppen, die eher einen ad-hoc-Charakter aufweisen.

nisse einer mittelfristig angelegten Wachstumspolitik mit der OECD erörtert." (8) Ausschußvorsitzender war 1979 BDI-Ehrenpräsident Sohl. Der Energie- und Rohstoffausschuß des BIAC erarbeitete mit Hilfe der Internationalen Energie-Agentur (IEA) Vorschläge zur Energiepolitik (9).

Anläßlich eines Besuches beim BDI würdigte BIAC-Präsident Kenneth Clarke 1980 "vor allem das hohe Engagement und die fachliche Kompetenz der deutschen Mitglieder (also BDI und BDA, R.R.), die für die Arbeit von BIAC als Vertreter der Interessen der Wirtschaft bei der OECD von entscheidender Bedeutung sei. Dies gelte vor allem angesichts des wachsenden Interesses der OECD am Dialog mit der Unternehmensseite, dem sich die Wirtschaft über eine verstärkte Gesprächsbereitschaft auf BIAC-Ebene stellen sollte." (10).

BIAC ist das institutionelle Gegenstück zum TUAC (Trade Union Advisory Committee), in dem die Gewerkschaften der OECD-Mitgliedsländer zu Wort kommen sollen. Meist steht dabei allerdings die OECD-Organisation auf Seiten der Industrie (11).

Eine zweite wichtige Ebene der Verbandstätigkeit auf internationaler Ebene ist die der Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen.

Vor allem das Verhältnis zu den Ländern der Dritten Welt ist es, das die Beziehungen des BDI zu den UN bestimmt. So sendet der Verband regelmäßig Beobachter zu den großen Konferenzen (UNCTAD, UNIDO) und nimmt an Gesprächen selbst teil.

Vor allem die Branchenkonsultationen innerhalb der Organisation für Industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen (UNIDO) werden unter Beteiligung der Industrie (BDI in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden) geführt. Ausschließlich Industrievertreter sitzen dort von deutscher Seite ohne 'politische' Partner am offiziellen Tisch und verhandeln (12). "Die Industrie sieht in solchen Gesprächen zwar die Chance, die Transparenz der Industriemärkte zu erhöhen und den Entwicklungsländern branchenspezifische Probleme nahezubringen. Es geht jedoch ganz entschieden zu

(8) ebenda.

(9) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.98.

weit, diesen Konsultationen über einen Erfahrungsaustausch hinaus Verhandlungscharakter mit verpflichtenden Konsequenzen geben zu wollen. Ein solches Verlangen lehnt die Industrie gemeinsam mit der Bundesregierung ab."(13) Das UNIDO-Sekretariat wollte "diese Konsultationen zu einem Planungsinstrument zur Aufteilung von Produktionskapazitäten in der Welt - mit bindenden Verpflichtungen der Regierungen zur Umstrukturierung der Volkswirtschaften"(14) machen.

Die Tätigkeit der UNIDO reicht aber über die Branchenkonsultationen hinaus. Die Organisation verwirklicht ihren entwicklungspolitischen Auftrag auch durch praktische Maßnahmen der technischen Hilfe, durch Investitionstreffen und Expertenentsendung bis zur Erstellung von 'feasibility studies' und vorübergehender Übernahme von Managementkosten. "In einem eingehenden Gedankenaustausch mit dieser UN-Organisation haben Vertreter aus Industrie und Verbänden die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit erörtert." An der 'vorausschauenden Strukturpolitik im Weltmaßstab' entzündete sich dabei wiederum die Hauptkritik der Industriestaaten. "Hier liegen auch die Grenzen der Zusammenarbeit der deutschen Industrie mit dieser UN-Organisation, die im praktischen Bereich sinnvolle Arbeit leisten kann."(16) In Köln hat deshalb die UNIDO ein Kontaktbüro eingerichtet, das deutsche Unternehmen bei der Durchführung von Kooperationsprojekten in Entwicklungsländern berät.

An etlichen anderen Konferenzen der UN beteiligte sich der BDI ebenfalls; so etwa an der Konferenz über Wissenschaft und Technologie für Entwicklung (WWTK) in Wien im Sommer 1979. "Diese Konferenz, an deren Vorbereitung der BDI beteiligt war, befaßte sich mit Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Regierungen aus Industrie- und Entwicklungsländern auf

(10) vergl. BDI-Informationen + Meinungen 1/81.

(11) vergl. BDI-Mitteilungen Nr.5/19.Jhg. S.3. Dort heißt es: "Die Gespräche hatten den Vorteil daß sie die Gräben verdeutlichten, die zwischen den Gruppen liegen."

(12) vergl. Gespräche des Autors beim BDI.

(13) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.169.

(14) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.180.

(15) BDI Informationen + Meinungen 12/79.

(16) ebenda.

wissenschaftlichem und technologischem Gebiet."(17)

In sehr vielen Bereichen der Arbeit in den Vereinten Nationen geht der Verband den Weg über die nationale Regierung und deren Vertreter in den internationalen Konferenzen. "Soweit die Industrie an diesen Verhandlungen beteiligt wird, nimmt sie die Chance wahr, zur Versachlichung der Diskussionen beizutragen."(18)

Auch die UN-Unterorganisation ECE spielt im Kalkül des BDI eine wichtige Rolle. 1947 wurde diese UN-Wirtschaftsorganisation für Europa gegründet und untersteht dem Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC). Die Bundesrepublik ist seit 1956 Vollmitglied. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips ist die ECE aber ohne bindende Entscheidungsbefugnis. Hauptarbeitsgebiete liegen bei Verkehrs- und Normungsfragen. In Fachausschüssen diskutieren Experten nach den Richtlinien der Jahresversammlung. "Hier leistet die ECE gewissermaßen unter Ausschuß der Öffentlichkeit ihre eigentliche Arbeit." (19) "Ihr Nutzen ist unbestritten, weil die Fachausschüsse Begegnungsforen der Fachleute aller Mitgliedsländer sind."(20) Auch der BDI nimmt regelmäßig an solchen Gesprächen teil. Unter Leitung der Regierungen (Sprecherrolle) entsendet auch die Wirtschaft beratend wirkende Delegationsmitglieder zu den anderen Gremien der ECE. Besonders das Ost-West-Verhältnis spielte dort eine nicht zu unterschätzende Rolle (21).

Die Internationale Handelskammer in Paris arbeitet ebenfalls recht oft mit dem BDI zusammen. Neben der OECD, der EG und sonstigen Wirtschaftskonferenzen trägt sie besonders zu einem kontinuierlichen Meinungsaustausch mit den USA bei (22)

(17) ebenda, S.180.

(18) BDI-Jahresbericht 1976/77, S.154.

(19) Bulletin der Bundesregierung vom 15.April 1972, S.777.

(20) ebenda.

(21) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.166.

(22) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.193.

In Fragen der Sicherheitspolitik arbeitet der BDI in den Beratungsgremien der NATO aktiv mit. Die deutsche Industrie ist in die nato-weiten Bemühungen offiziell durch die NATO Industrial Advisory Group (NIAG)(gegründet 1969) und die European Defense Industrial Group (EDIG) eingeschaltet. "Beiden Institutionen kommt in Anbetracht der neuen Anstrengungen um eine Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb des Atlantischen Bündnisses erhöhte Bedeutung zu. Sie haben dem durch die Errichtung eines besonderen Büros Rechnung getragen. Das Büro soll Kontakte zu den ausländischen Delegationen der NIAG und der EDIG pflegen und gemeinsam mit dem BDI gegenüber nationalen und übernationalen Institutionen die Interessen der deutschen Verteidigungswirtschaft wahren."(23)

Die NIAG berät den NATO-Generalsekretär in konkreten Rüstungsfragen, die EDIG die Unabhängige Europäische Programmgruppe (JEPG), eine 1976 gegründete Koordinationsorganisation. In den Untergruppen der NIAG, in denen auch Sachverständige der deutschen Industrie tätig sind, wurden 1976 beispielsweise schwerpunktmäßig Fragen der elektronischen Kampfführung bearbeitet.

Der BDI gibt den deutschen Mitgliedern dieser Ausschüsse und dem NATO-Generalsekretariat organisatorische Hilfestellung (24). Er hat darüber hinaus "eine koordinierende Funktion im Rahmen der NIAG übernommen, die mit acht Sub Groups spezielle Aufgaben auf den Gebieten der Luftfahrt und Elektronik bearbeitet."(25) Ein ständiger Beobachter informiert den BDI laufend über Aktivitäten auf NATO-Ebene (26).Beim osthandelspolitisch wichtigem COCOM-Gremium auf NATO-Ebene erwartet die deutsche Industrie, "bei aller Anerkennung des Vorrangs der Politik, daß sie im Falle einer Änderung der bisherigen Genehmigungspraxis rechtzeitig konsultiert wird"(27).

Auf nationaler Ebene entspricht diesen Gremien der 'Rüstungswirtschaft-

(23) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.103.

(24) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.92.

(25) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.115.

(26) vergl. BDI-Jahresbericht 1968/69, S.125.

(27) BDI-Jahresbericht 1979/80, 189.

liche Arbeitskreis' beim Bundesverteidigungsministerium. Dieser gehört zu den Beratungsgremien der Bundesregierung und deren Administration.

Bei anderen, eher informellen Gremien der weltpolitischen Bühne, findet man ebenfalls BDI-Vertreter oder deren Beauftragte. Hier sei die 'Trilateral Commission' herausgegriffen, in der auch der BDI mitarbeitet, um auch dort einen kontinuierlichen Meinungsaustausch mit den USA und anderen Welthandelspartnern (hier Japan) zu schaffen (28). "The Trilateral Commission is the executive advisory committee to transnational finance capital." (29) Diese Kommission - und das wird in Holly SKLARs Buch erstmals ausführlich dargestellt - ist ein halb-offizielles Koordinationsgremium zwischen den drei großen Wirtschaftsböcken der Welt, zwischen den USA, Japan und der Europäischen Gemeinschaft. 1973 auf US-Vorschlag gegründet diskutieren dort hochrangige Politiker, Wirtschaftsführer, Gewerkschafter, Publizisten und Wissenschaftler vor allem über Weltwirtschaftsprobleme - auch ein Indiz dafür, welche Bedeutung der Außenwirtschaft innerhalb der Außenpolitik zukommt.

An dieser Stelle ist nicht der Ort, ausführlicher auf diese Kommission einzugehen. Es sei hierzu auf das Buch von Holly SKLAR verwiesen. Lediglich die Beteiligung der bundesdeutschen Industrie mag uns interessieren. So sind vom BDI bzw. der deutschen Wirtschaft mit dabei: Hans-Günther Sohl (BDI, seit 1973), Kurt Birrenbach (Thyssen, seit 1973), Fritz Dietz (BGA, von 1975 bis 1976), Hans Hartwig (BGA, ab 1977), Horst K.Jannott (Dresdner Bank, ab 1977), Friedrich A. Neumann (BDA-Nordrhein-Westfalen, ab 1977), Otto Wolff v. Amerongen (DIHT, seit 1973) (30).

(28) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.193.

(29) J.Frieden: The Trilateral Commission: Economics and Politics in the 1970's. in: H.Sklar (ed.): Trilateralism: The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management. Boston (South End Press) 1980, S.69.

(30) vergl. H.Sklar/R.Everdell: Who's Who on the Trilateral Commission. in: H.Sklar, a.a.O., S.120 ff. Die deutschen Gewerkschaften schicken in diese Kommission: Karl Hauenschild (IG Chemie, Papier, Keramik, von 1973 bis 1976), Erwin Kristoffersen (DGB, seit 1977), Eugen Loderer (IG Metall, 1973 bis 1975), Heinz-Oskar Vetter (DGB, seit 1973). Von der Politik waren dies: Klaus Dieter Arndt (SPD, seit 1973) Kurt H.Biedenkopf (CDU, seit 1978), Werner Dollinger (CSU, von 1973 bis 1976), Horst Ehmke (SPD, ab 1977), Herbert Ehrenberg (SPD, von 1974 bis 1976), Hans-Jürgen

Michael GAGERN und Hannemar KEIDEL halten diese Kommission für "einen der politisch bedeutsamsten internationalen Clubs" (31) und Albrecht ROTHACKER weist auf den interessen gebundenen Charakter der Kommission hin (gebunden an die großen multinationalen Konzerne und gegen national orientierte Unternehmen - diese Unterscheidung wird vor allem für die USA bedeutsam). In der Regel einmal im Jahr treffen sich also alle am freien Welthandel interessierten Eliten zu einer mehrtägigen Konferenz, "um dort mit sorgsam vorbereiteten Papieren über die Weltwirtschafts- und -gesellschaftsprobleme intensiv und ungestört gemeinsam nachdenken und diskutieren zu können." (32)

Ein 32-köpfiges Exekutivkomitee trifft sich häufiger und bestimmt die Arbeit der Unterkommissionen, in denen vor allem Vertreter der wissenschaftlichen Politikberatungszentren der trilateralen Regionen die zu diskutierenden Problembereiche inhaltlich durch Arbeitspapiere vorbereiten. Zu diesem Exekutivkomitee gehörten auch Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff, Narjes, Ehrenberg, Ehmke, Arndt und Kurt Birrenbach (33).

Mit der Trilateralen Kommission eröffnet sich ein nicht zu unterschätzendes Mittel der Einflußnahme und Mitgestaltung außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Wesentlich ist es aber vom politischen Willen der Entscheidungsträger abhängig.

2.6.2. Der BDI auf europäischer Ebene.

Drei Bereiche sind es vor allem, in denen der Bundesverband der Deutschen Industrie auf europäischer Ebene aktiv ist: Zum einen und

Junghans (von 1977 bis 1978), Otto Graf Lambsdorff (FDP, von 1973 bis 1977), Karl-Heinz Narjes (CDU, seit 1977), Konrad Porzner (SPD, seit 1979), Gerhard Schröder (CDU, seit 1973), Olaf Sund (SPD, seit 1976). Für weitere Informationen vergl. auch die regelmäßig von der Commission herausgegebenen 'Triangle Papers' und die Zeitschrift 'Triologue'.

(31) vergl. M.Gagern/H.Keidel: Internationale Wirtschaftsbeziehungen als Element der Internationalen Politik. in: J.Weber (Hrsg.): Probleme der Internationalen Politik. München 1979, S.133.

(32) A.Rothacker: Der Trilateralismus als internationales Politikmanagement. in: APUZ, Beilage zur Wochenzeitschrift 'DAS PARLAMENT' 6/81 vom 7. Februar 1981, S.27.

(33) vergl. ebenda.

vorrangig im Rahmen des europäischen industriellen Unternehmerverbandes UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne) (a), zum zweiten beim 'Rat der Europäischen Industrieverbände (REI) (b) und drittens als nationaler Verband auf europäischem Parkett (c).

(a) "Die UNICE ist das heute wohl wichtigste Abstimmungs- und Artikulationsorgan der wirtschafts- und sozialpolitischen Verbände auf europäischer Ebene gegenüber den Institutionen und Organen der Europäischen Gemeinschaft." (34) So zumindest schätzt ein Insider die Bedeutung dieses industriellen 'Gemeinschafts-Interessenverbandes' ein. Allerdings schränkt er im nächsten Abschnitt gleich ein, daß der Verband nur so stark und politisch so effektiv sei wie dies von den Mitgliedern gewollt und geduldet werde (35).

Die nationale Ebene - und dies gilt wohl immer noch grundsätzlich (36) - hat Vorrang vor der übernationalen. Letztere wird meist zur Unterstützung der ersteren herangezogen. 'Die Wirtschaft' ist - vielleicht noch - national orientiert was die politische Vertretung ihrer Interessen angeht (37). UNICE hat kein Mandat für eine eigenständige europäische Politik (38). Nur ein kleiner Teil davon hat tatsächlich europäische Interessen - und dieser multinationale Teil ist stark genug, diese auch neben den Verbänden direkt zu vertreten. Rüdiger v. VOSS schreibt dazu: "Der größte Teil der 'Lobbyisten' sind in Wahrheit Informanten für Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die über Vorgänge, Maßnahmen, Entscheidungen und sonstige Ergebnisse berichten, die ihre Auftraggeber beschränkt auf ihre unmittelbaren Interessen berühren." (39) Hierzu zählen vor allem konkrete kaufmännische Interessen, die sich auf Ausschreibungen und Aufträge im Bereich der EG beziehen. Politik werde - so VOSS - von diesen Interessenvertretern allerdings nicht betrieben.

(34) vergl. R.von Voss: Arbeitgeberverbände und Europäische Integration. Zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen in Europa. in: K.W.Meessen (Hrsg.): Verbände und Europäische Integration. Baden-Baden 1980, S.97.

(35) ebenda.

(36) Dies wurde auch in den Gesprächen deutlich, die der Autor beim BDI und im Bundeswirtschaftsministerium führen konnte.

(37) Schwaiger/Kirchner schreiben dazu: "Als zusätzlicher Hemmfaktor erweist sich das Verhalten der Regierungen und einzelstaatlichen Bürokratien, die ... daran interessiert sind, ihre Klientelbeziehungen zu den Verbänden aufrecht zu erhalten durch den nach-

Man könnte auch dies problematisieren.

Unter diesem Vorbehalt ist die Arbeit der europäischen industriellen Interessenverbände zu sehen (40).

UNICE wurde Anfang 1958 geschaffen in der Absicht, "eine gemeinsame Haltung der europäischen Industrieverbände zu allen Fragen der EWG und EURATOM zu sichern." (41) Sie nimmt als Zusammenschluß der wirtschafts- und sozialpolitischen Spitzenverbände (aus der Bundesrepublik also der BDI und BDA) der EG-Mitgliedsländer im Gesamtgefüge der europäischen Interessenvertretungen - auch denen industrieller Art - eine vorrangige Stellung ein.

"Der organisatorische Aufbau der UNICE verzeichnete in besonderem Maße Fortschritte, als gemeinschaftliche Rechtsvorschriften im Rahmen der Wettbewerbspolitik erlassen wurden und die Zollunion verwirklicht wurde (etwa in der Zeit von 1962 bis 1970), stagnierte dann aber in den 70er Jahren, als bei der Beseitigung der technischen Hemmnisse im freien Waren- und Dienstleistungsverkehr in der Gemeinschaft, der Verwirklichung der gemeinsamen Industrie- und Energiepolitik oder der Harmonisierung des Gesellschaftsrechtes keine signifikanten Erfolge mehr erzielt wurden. Das neu errichtete Europäische Währungssystem (EWS) wird die Mitgliedsverbände wahrscheinlich dazu veranlassen, weitere Befugnisse und mehr Entscheidungsmacht für den Verbandsbereich der Industrien auf die UNICE zu übertragen und damit deren Einflußnahme auf die Gemeinschaftsinstitutionen zu verstärken." (42) Wenngleich SCHWAIGER/KIRCHNER eine im Hin-

drücklichen Hinweis darauf, daß wirtschaftliche Vergünstigungen nach wie vor mehr von den Regierungen und den einzelstaatlichen Bürokratien als von der EG-Kommission oder dem Europäischen Parlament abhängen. Ähnlich hemmend wirkt die Tatsache, daß das Gewicht der Interessenverbände in erster Linie bei den auf einzelstaatlicher Ebene stattfindenden Wahlen zum Tragen kommt." aus: K. Schwaiger/E. Kirchner: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der Europäischen Verbandswirklichkeit. Baden-Baden 1981, S. 32.

(38) ebenda, S. 97.

(39) ebenda, S. 94.

(40) Zur UNICE kann man sich ausführlicher informieren, als das hier geschehen kann, bei: M. F. Hellmann: Die Organisation und Koordination unternehmerischer Interessen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der 'Union der Industrien in der Europäischen Gemeinschaft' (UNICE) (Diplomarbeit) Berlin 1981. aber auch bei:

blick auf die zunehmende Integration der EG-Politik zu optimistische Prognose wagten ist es grundsätzlich richtig, die Entwicklung von UNICE unmittelbar an die Kompetenzen der EG-Organen zu binden. Dementsprechend entstand die bürokratische Organisation UNICE und deren Aufgabenschwerpunkte.

Zur Organisation: UNICE besteht aus Präsident, dem Rat der Präsidenten, dem Exekutivkomitee, dem Generalsekretär, dem Ausschuß der Ständigen Vertreter und der sonstigen Ausschüsse. Oberstes Organ ist der Rat der Präsidenten der Mitgliedsverbände, der sich jährlich trifft. Mit koordinierender und repräsentativer Funktion betreut ein Sekretariat die Organe UNICE's. Für die Außenwirtschaftspolitik der EG besonders relevant wird dessen Abteilung 'Auswärtige Beziehungen'.

Zwei bis dreimal monatlich trifft sich der Ausschuß der Ständigen Vertreter der nationalen Mitgliedsverbände. Für den BDI nimmt diese Aufgabe der Leiter der Brüsseler Außenstelle, Notger Küng, wahr. Dieser Ausschuß "vertritt UNICE bei den Gemeinschaftsorganen, leitet die Arbeit der Ausschüsse, Arbeitsgruppen und ad-hoc-Gruppen und bereitet auch die Sitzungen für höhere Gremien, Treffen mit anderen Verbänden und Stellungnahmen vor." (43) Dies zeigt schon, wie dominierend die nationalen Verbandsvertreter die UNICE-Arbeit bestimmen. Dies gilt auch für die 1980

M.F.Hellmann/I.Stöckl: Die Organisation und Koordination der Industrien durch den europäischen Unternehmerverband UNICE und seine Einflußnahme auf europäische Politik. in: WSI-Mitteilungen 7/1981, S.447 - 454. aber auch bei:

K.Schwaiger/E.Kirchner, a.a.O. aber auch bei:

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die europäischen Interessenverbände und ihre Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuß. Baden-Baden 1980. aber auch bei:

K.M.Meessen (Hrsg.): Verbände und Europäische Integration. Baden-Baden 1980. aber auch bei:

W.Weidenfeld/W.Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 1980. Bonn 1981. Darin besonders: H.Platzer: Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE).

S.275 ff. aber auch bei:

Veröffentlichungen der UNICE und des BDI.

(41) R.Rodenstock: 30 Jahre BDI. Rede des BDI-Präsidenten Prof.Dr.Rolf Rodenstock am 26.11. 1979 in Köln (BDI-Sonderdruck) S.9.

(42) vergl. K.Schwaiger/E.Kirchner, a.a.O., S.38.

(43) F.Hellmann/I.Stöckl, a.a.O., S.448.

existierenden 44 Arbeitsgruppen, Ausschüsse, ad-hoc-Gruppen und Expertengruppen, "die sich aus jeweils 5 bis 15 Mitgliedern zusammensetzen, die von den nationalen Mitgliedsverbänden benannt werden, und Angestellte von europäischen Branchenverbänden oder Vertreter von Großkonzernen (BP, Unilever, Shell, Rank Xerox) sind. ... Die Arbeitsgruppen haben direkten Kontakt mit den Generaldirektionen der EG-Kommission und laden deren Vertreter auch zu ihren Sitzungen ein. Fachliche Stellungnahmen ... können von den Arbeitsgruppen direkt an die einzelnen Generaldirektionen übermittelt werden." (44)

Vorsitzender des wichtigen Handelspolitischen Ausschusses der UNICE, einem Organ mit außenpolitischer Bedeutung, war über lange Jahre der Vertreter der deutschen Industrie Dr. Friedrich Richter (45), der regelmäßig im BDI und dort vor allem im Außenwirtschaftsausschuß und dem Handelspolitischen Arbeitskreis über seine Arbeit berichtete (46).

"Nach der Koordinierung der unterschiedlichen nationalen Verbandsinteressen durch das Sekretariat, die Ständigen Vertreter und die Arbeitsgruppen, gelangen die erarbeiteten Positionen zum Exekutivkomitee." (47) Dieses Gremium, das sich sechsmal im Jahr trifft, setzt sich aus den Hauptgeschäftsführern der nationalen Verbände und dem UNICE-Präsidenten zusammen. Seine Funktion liegt in einer Art "Clearingstelle für Entscheidungen im Rat der Präsidenten" (48). In jenem Rat treffen sich zweimal im Jahr die Präsidenten der nationalen Verbände. Sie bilden das höchste Entscheidungsgremium von UNICE. Im Rat gilt die Einstimmigkeit. So kommt es, daß Stellungnahmen oft sehr allgemein formuliert werden müssen und Detailfragen den Branchen- und Fachverbänden überlassen werden. Auch hier tauchen dabei ähnliche Probleme auf, die das Bild auf nationaler Ebene prägen - Stichwort Protektionismus (49). Dieses Dilemma erklärt Hans PLATZER durch "die unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Repräsentationsbreiten der einzelnen, im UNICE-Rahmen zusammenwirkenden Mitgliedsverbände, welche nicht selten zu unterschiedlichen Positionen

(44) ebenda.

(45) Friedrich Richter, geboren 1913, war 30 Jahre als Handelspolitiker im Gesamtverband der Deutschen Textilindustrie aktiv, gehörte mehr als 25 Jahre zum Handelspolitischen Arbeitskreis des BDI, dessen Vorsitzender er von 1968 bis 1980 war. Von 1968 bis 1981 war er auch Vorsitzender der Kommission für Handelspolitik der UNICE in Brüssel.

(46) vergl. BDI-Mitteilungen Nr.12/19.Jhg. 1971, S.6.

und Handlungsprioritäten zwischen den Mitgliedern führen; gelegentliche Funktionsüberschneidungen und Abstimmungsprobleme mit den europäischen Branchenverbänden, insbesondere in den sogenannten 'Krisensektoren' der Gemeinschaft; die anhaltend großen Disparitäten zwischen den Volkswirtschaften einzelner EG-Staaten sowie die weltwirtschaftlich bedingte verschärfte Wettbewerbssituation"(50).

Dennoch konnte und kann UNICE wichtige Markierungspunkte setzen, die industrielle Positionen - gerade in der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik - deutlich und unübersehbar werden lassen. Deutlich wird diese Politik auch gegenüber den anderen großen Wirtschaftsböcken der Welt (v.a. den USA, Japan und OPEC). So organisiert UNICE die regelmäßigen Treffen mit Wirtschaftsführern aus den USA, Japan und den erdölexportierenden Staaten (51) und vertritt die europäische Industrie bei wichtigen politischen Prozessen in den USA (52).

UNICE ist offizieller und wohl wichtigster Gesprächspartner der politischen Gemeinschaftsorgane. Sie wird von der Kommission konsultiert, berät diese und arbeitet vergleichsweise in ähnlichen Verfahren, wie dies auch für den BDI auf nationaler Ebene dargestellt wurde (53).

(47) Hellmann/Stöckl, a.a.O., S.448.

(48) ebenda, S.449.

(49) Am Rande sei bemerkt, daß UNICE eine wichtige Rolle bei der Geschäftsführung und Koordinierung im EG-Arbeitgeberverbandssausschuß spielt, in dem auch industrie-fremde Unternehmen vor allem zu sozialpolitischen Problemen Stellung nehmen - eine Aufgabe, die national eher die BDA zu bewältigen hat.

(50) H.Platzer, a.a.O., S.275.

(51) vergl. Punkt 2.6.4. und dort: E.E.C./U.S.-Businessmen's Council, Trilaterale bzw. Quadrilaterale Konferenzen etc.

(52) vergl. Schwaiger/Kirchner, a.a.O., S.50: "1978 fungierte die UNICE in der Rechtssache Zenith vor dem obersten Bundesgerichtshof der Vereinigten Staaten, in der es um die Klage amerikanischer Stahlunternehmen gegen europäische, in die USA exportierende Stahlfirmen wegen sogenannter unlauterer Subventionen (Mehrwertsteuerbefreiungen) ging, als sachverständiger Beistand.

(53) Ständiger und intensiver Kontakt auf politischer und Sekretariatsebene mit fast allen Kommissionsmitgliedern, Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission. Einladung von Kommissionsbeamten zu Informationssitzungen der UNICE-Ausschüsse (etwa 4 bis fünf Mal im Monat) mit sehr tiefeschürfenden Sachdiskussionen und gegenseitiger Information.

Ansprechpartner sind daneben der Ministerrat (54), der 'Ausschuß der Ständigen Vertreter' (55) und die beratenden Ausschüsse. Bedeutendster ist hier sicherlich der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), in dem wie in allen anderen allerdings nicht die Organisation, sondern Persönlichkeiten berufen werden. Auch der WSA ist ein Beispiel für die korporative Eingliederung der Verbände - und hier vor allem die der Unternehmer und Arbeiter. Nach SCHWAIGER/KIRCHNER beläuft sich die Zahl der beratenden EG-Gremien mit direkter bzw. indirekter UNICE-Beteiligung auf insgesamt 37 (von 48 Ausschüssen) und vier mit Beobachterstatus (56)

Das europäische Parlament spielt trotz Direktwahl immer noch eine untergeordnete Rolle in der Strategie von UNICE, wenngleich SCHWAIGER/KIRCHNER von zunehmend häufigen Kontakten mit Mitgliedern der Parlamentsfraktionen, Parlamentsausschüsse Berichterstatlern berichten. Parlamentsmitglieder werden auch schon mal zu UNICE-Informationssitzungen eingeladen (57). Ansonsten sind Stellungnahmen, Informationspolitik und Hearings die wichtigsten Instrumente, mit denen auch hier UNICE Interessen vertritt.

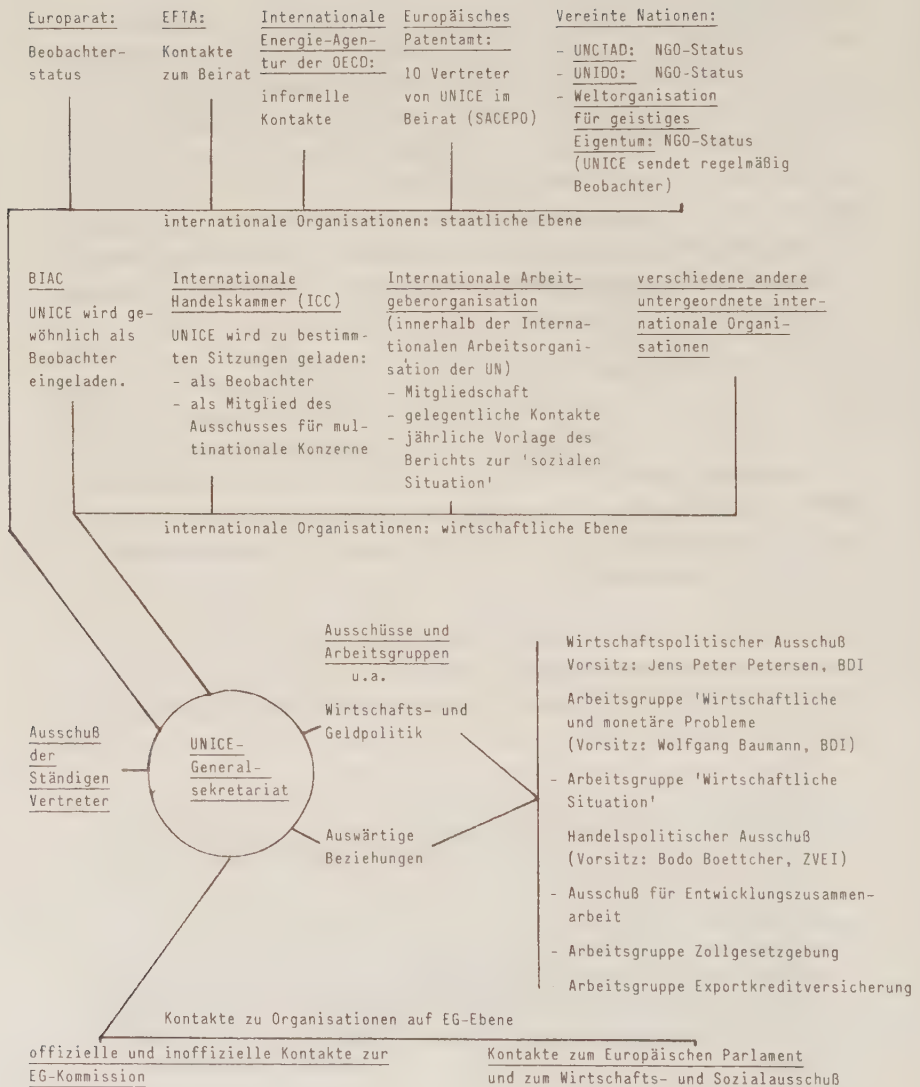
HELLMANN/STÖCKL meinen wertend: "Bei der Einflußnahme auf die EG-Institutionen muß berücksichtigt werden, daß die Interessenverbände in der EG aufgrund des Mangels an institutionell gesicherter Einflußnahme auf den Bereich des Lobbytums angewiesen sind. ... Als zweitrangige,

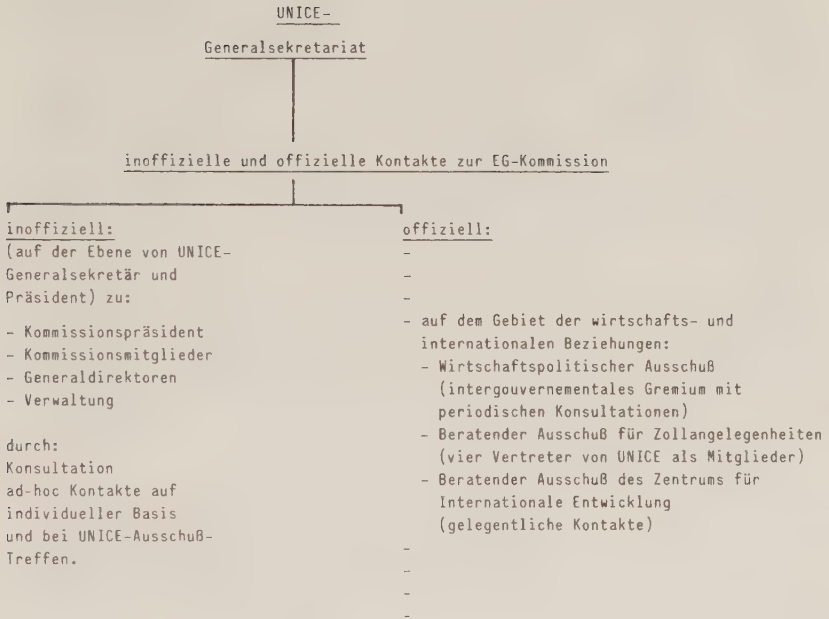
(54) Hans PLATZER, a.a.O., S.276, berichtet, daß es schon zu einer wichtigen Gewohnheit geworden ist, daß der jeweils amtierende EG-Ratspräsident und eine UNICE-Delegation aus Präsident und Generalsekretär sich am Vorabend der Tagungen des Europäischen Rates treffen.

(55) HELLMANN/STÖCKL schreiben: "Auch zum 'Ausschuß der Ständigen Vertreter', also den Delegierten der nationalen Regierungen, werden Beziehungen über die ständigen Vertreter der UNICE-Mitgliedsverbände unterhalten, wobei versucht wird, die Einflußnahme in diesem Gremium über die nationalen Regierungen zu koordinieren." (Hellmann/Stöckl, a.a.O., S.451). Auch diese Bemerkung zeigt, welche Bedeutung im Rahmen des EG-Bereiches dem BDI-Vertreter in Brüssel, Notker KÜNG (zur Zeit), zukommt.

(56) K.Schwaiger/E.Kirchner, a.a.O., S.173.

(57) vergl. ebenda, S.97.





Quelle: UNICE: Annual Report 1982. Bruxelles 1983.
Schwaiger/Kirchner, a.a.O.

aber durchaus in ihrem Umfang zunehmende Aufgabe ist die - oben schon erwähnte - Vertretung der europäischen Industrien gegenüber Industrieverbänden aus Drittländern sowie zwischenstaatlichen und internationalen Organisationen zu betrachten." (58)

Ich möchte demgegenüber feststellen, daß sich die Tätigkeit der UNICE auf EG-Ebene weitgehend nicht nur auf die traditionelle Lobbyarbeit beschränkt: Es sind Ansätze zu eigenen außenpolitisch zu wertenden Kontakten festzustellen (59). Außerdem werden auch im EG-Bereich mit seinen Kompetenzen für Außenwirtschaftsfragen zunehmend klassische Instrumente der Verbandsbeteiligung, die bisher nur im nationalen Rahmen gepflegt wurden, eingesetzt. So geht man auch hier dazu über, bilaterale Wirtschaftsabkommen durch gemischte Regierungskommissionen zu verfestigen. Eberhard RHEIN berichtet über ein 1980 von der Gemeinschaft mit Rumänien unterzeichnetes Abkommen, in dem die Einrichtung eines gemischten Ausschusses festgelegt wird (60).

Die organisatorische Einbindung der Verbände in Beratungsgremien ist auch hier mit zunehmender institutioneller Verfestigung auf dem Wege, Entscheidungskompetenzen - zunächst informell und in kleinen Schritten - an die Verbandsvertreter abzugeben.

Allgemein läßt sich wohl der Einschätzung von SCHWAIGER/KIRCHNER zustimmen, die großen europäischen und nationalen Verbände befänden sich im Stadium des Experimentierens. "Sie haben jeder für sich bisher noch kein umfassendes Konzept für ihr Verhalten erarbeitet. Die Unsicherheit über den richtigen Weg schlägt sich in einer Vielzahl von Versuchen nieder, näher an die Entscheidungsinstanzen zu kommen." (61)

Dies macht auch den Rahmen deutlich, in dem die Funktionen zu sehen

(58) Hellmann/Stöckl, a.a.O., S.451.

(59) vergl. besonders die großen Wirtschaftskonferenzen, Punkt 2.6.4.

(60) vergl. E.Rhein: Außenbeziehungen und Entwicklungspolitik. in: W.Weidenfeld/W.Wessels (Hrsg.), a.a.O., S.222.

(61) Schwaiger/Kirchner, a.a.O., S.216.

sind, die UNICE für den nationalen Verband im Hinblick auf Außenpolitik erbringen kann. Da ist zunächst deren Koordinationsfunktion. Nationale Dachverbände aber auch EG-weite Branchenverbände werden innerhalb von UNICE auf eine gemeinsame Linie 'verpflichtet'. Auch koordiniert UNICE bei sozialpolitischen Fragen Industrie und Unternehmer aus dem nicht-industriellen Bereich. Auf diese Weise werden gemeinsame Positionen auf EG-Ebene erarbeitet, in denen sich die nationalen Verbände - also auch der BDI - mehr oder weniger wiederfinden können. Bei den GATT-Verhandlungen war es UNICE, die wichtige Stellungnahmen an die EG-Kommission übermittelte.

UNICE hat darüber hinaus eine Repräsentationsfunktion. In vielen Fällen ist es eben der 'Dachverband der Dachverbände', der von Politikern oder Bürokraten als Gesprächspartner gesucht wird. Dies gilt gerade auch für internationale Kontakte innerhalb der Wirtschaft.

UNICE hat zum Dritten eine Informationsfunktion. Gerade auf dem Feld der Außenwirtschaftspolitik hat die Gemeinschaft viele Kompetenzen übertragen bekommen. Am Beispiel der GATT-Verhandlungen zeigt sich, daß hier die EG-Kommission am Verhandlungstisch saß und demzufolge auch UNICE zunächst über alle aktuellen Entwicklungen informiert wurde. Von dort ging der Informationsfluß in vielen Fällen erst zu den nationalen Verbänden (wenngleich diese natürlich von den nationalen Regierungen auch umfassend informiert wurden).

UNICE hat zum vierten eine Verstärkungsfunktion nationaler Verbandspolitik. Nicht selten geht auch der BDI 'zweigleisig' vor und setzt nationalen Regierungen sowohl national als auch auf europäischer Ebene Argumente vor, die , wenn sie auch UNICE artikuliert, zweifellos größeres Gewicht erlangen. UNICE wird so zu einem 'Mittel gesteigerter Durchsetzungskraft' gegenüber nationalen wie EG-Politikern aber auch gegenüber nationalen wie EG-weiten gesellschaftlichen Gruppen. Über die supranationale Verbandsstruktur werden Problembereiche verhandlungsfähig, die ein national organisierter Verband gegenüber einem anderen nationalen Verband so nicht durchsetzen könnte. Gerade bei den GATT-Verhandlungen zeigte sich, daß hier Abstimmungsprozesse zwischen dem eher freihändlerischen BDI und etwa dem eher protektionistischen französ-

sischen Industrieverband durchzusetzen waren.

Bei näherer Betrachtung könnte man in diesem Bereich viele Elemente zweckrationalen Handelns erkennen, mit dem Medium der Macht, das vom Verband eingesetzt und zwischen Verbänden und politischen Gremien hin- und hergeschoben wird, seine Interessen durchzusetzen. Weitgehend ist solches Handeln also systemisch bedingten Ursprungs.

Gerade bei den Koordinations-, Repräsentations- und Informationsfunktionen werden aber auch verständigungsorientierte Handlungsmuster wirksam, die gemeinsame Grundwerte der europäischen Industrie sicherstellen sollen. - eine gesamteuropäisch motivierte Sozialisation der Wirtschaftsführer.

Im Anschluß an den wichtigsten übernationalen Zusammenschluß, in dem der BDI tätig ist, soll es nicht versäumt werden, kurz auf inhaltliche Schwerpunkte der bisher dargestellten organisatorischen Einbindung einzugehen, die von außenpolitischer Relevanz sind. Auf EG-Ebene ist der Verband vor allem in den Bereichen Außenwirtschaftspolitik - vorrangig Außenhandelspolitik und erst in zweiter Linie Währungspolitik - sowie Entwicklungspolitik tätig. Daneben spielen fast alle Probleme der europäischen Integration eine Rolle - nimmt man die Europapolitik als eigenständigen Bereich der bundesdeutschen Außenpolitik.

Auf OECD-Ebene ist der Verband vor allem mit Weltwirtschaftsfragen sowie Problemen der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. Osthandelsfragen werden neben der Sicherheitspolitik auch auf NATO-Ebene (mit dem wichtigen COCOM-Gremium) relevant. Auf UN-Ebene schließlich befaßt sich der Bundesverband vorrangig mit Weltwirtschafts- und Entwicklungspolitik (vergl. zu allen Punkten Kapitel 3.).

(b) Als zweiter wichtiger Bereich der Verbandsarbeit auf europäischer Ebene wurde der Rat der Europäischen Industrieverbände (REI) genannt. 1949 wurde dieser Zusammenschluß auf Initiative des französischen Industriellenverbandspräsidenten Georges Villiers gegründet (62) und trug schon sehr früh zu einer deutsch-französischen industriellen Zusammen-

(62) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.24.

arbeit sowie zur Verbreitung des Europagedankens Wesentliches bei. REI ist aber auch nach der Gründung der EWG eine Organisation geblieben - wenngleich mit Bedeutungsverlust - in der sich die Industrieverbände (aus der Bundesrepublik wiederum BDI und BDA) im EG-Bereich treffen, um im März 1971 etwa Fragen zur Wasser- und Luftreinhaltung zu besprechen (63). Ansonsten ist der REI ein Diskussionsforum, das weniger der harten Auseinandersetzung und Interessendurchsetzung als vielmehr der Verständigung unter der gesamteuropäischen Unternehmerschaft dienen soll (64).

(c) Wichtiger ist da schon die Arbeit, die der nationale Verband auf europäischer Ebene leistet. Dabei pflegt der BDI regelmäßige direkte Kontakte sowohl zu den EG-Stellen und besonders deren bundesdeutschen Angehörigen sowie zu vielen Organisationen der nationalen und EG-weiten Wirtschaft.

"In laufendem Kontakt mit den Bundesressorts und den politischen Parteien, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dem Europäischen Parlament und insbesondere seinen deutschen Mitgliedern sowie im Rahmen seiner Mitarbeit im Wirtschafts- und Sozialausschuß der Eg, ... und im bilateralen Kontakt mit den europäischen Schwesterverbänden hat sich der BDI daher für eine europäische Strategie eingesetzt, bei der unvermeidliche deutsche Finanzleistungen an die Gemeinschaft mit Garantien der Partnerstaaten für die Sicherung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und für Fortschritte in der Integrationspolitik verbunden werden."(65)

Vor allem durch Stellungnahmen pflegt der Verband regelmäßigen Kontakt mit der EG-Kommission, besonders auch in Bereichen, die früher eher der nationalen Politik zuzuordnen gewesen wären wie Umweltschutz, Öffentliches Auftragswesen, Verkehrspolitik, Energie- und Atomwirtschaft, Strukturpolitik etc. Neben den Eingaben geht der Bundesverband auch andere Wege: Der Komplex der GATT-Verhandlungen war ... auch Gegenstand eines BDI-

(63) vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.104/108. Der BDI übernahm schon 1969 die Geschäftsführung für sogenannte Round-Table-Gespräche im Rahmen der REI.

(64) vergl. auch BDI-Jahresbericht 1967/68, S.58.

(65) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.191.

Seminars, das gemeinsam mit Vertretern der EG-Kommission und des Bundeswirtschaftsministeriums zur Unterrichtung interessierter Wirtschaftskreise veranstaltet wurde" (66). Ähnliche Tagungen gibt es auf allen Ebenen.

Die Abstimmung der Verwaltungen geschieht oft reibungslos. Zu den Ergebnissen der GATT-Verhandlungen etwa schreibt der BDI: "In der Anfangsphase aufgetretene Schwierigkeiten (zur neuen GATT-Zollwertdefinition, R.R.) wurden in enger Zusammenarbeit mit den Ressorts und der EG-Kommission gelöst." (67) Vor allem das BDI-Büro in Brüssel hat hierbei eine herausragende Bedeutung.

Dieses Büro dient oft als Treffpunkt für BDI-Europatagungen. So schreibt das BDI-Organ 'Informationen + Meinungen' (68): "Aktuelle Probleme der Binnen- und Außenwirtschaftsbeziehungen der EG stehen im Mittelpunkt der BDI-Geschäftsführersitzung am 26.5. in Brüssel. Vorgesehen sind Referate des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften, Poensgen, des Vizepräsidenten der Kommission, Haferkamp, sowie des neuen deutschen Kommissionsmitgliedes Narjes."

In den beratenden Gremien der EG sitzen oft Vertreter nationaler Verbände (ohne offizielle Zwischenschaltung der UNICE, gleichwohl diese fast immer informiert wird) - so beispielsweise im bereits erwähnten WSA oder im 'Beratenden Zollausschuß' der EG.

Zu den übrigen Organisationen der Wirtschaft bestehen neben der UNICE und dem REI auch vielfältige 'bilaterale Kontakte'. Informelle Treffen europäischer Wirtschaftsführer stützen sich dabei auf ein mehr oder weniger fest institutionalisiertes Gerüst.

So gibt es - übrigens nicht nur mit den EG-Ländern - ein festgefügt

(66) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.185.

(67) ebenda.

(68) BDI Informationen + Meinungen 5/1981, S.4. vergl. auch BDI Informationen + Meinungen 6/1981.

Netz von Wirtschaftskommissionen und -ausschüssen, in denen sich Unternehmer und Wirtschaftsfunktionäre nicht selten unter Beteiligung hochrangiger Politiker treffen (69). Diese Ausschüsse auf westeuropäischer Ebene kommen - im Gegensatz zu den Gemischten Regierungskommissionen - auf Initiative der Wirtschaft zustande (vergl. Punkt 2.6.3.). Schwerpunkt ist hier - auch aufgrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung - die Beziehung zu Frankreich. Im 1967 gegründeten deutsch-französischen Ausschuß für wirtschaftliche und industrielle Zusammenarbeit, der im wesentlichen von BDI und CNPF getragen wird, werden in der Regel ein bis zweimal jährlich Probleme des bilateralen Wirtschaftsverkehrs und gemeinsame Anliegen gegenüber Dritten besprochen. Der Vorsitz liegt bei den Präsidenten von BDI und CNPF. "Das große Interesse, das sowohl die deutschen Industrieverbände und Firmen als auch unsere ausländischen Partner sowie die Regierungen dieser Ausschubarbeit entgegenbringen, beweist, daß wir mit der Bildung derartiger Kommissionen bisher fehlende Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen haben." (70) Aus der Ausschubarbeit ging im Herbst 1970 die Gründung des 'Deutsch-französischen Büros für Unternehmenskooperation' hervor, das "Kooperationsangebote beider Seiten vermitteln, die unternehmerische Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern propagieren und Interessenten bei der Realisierung ihrer Kooperationswünsche unterstützen soll" (71). Auch Kontakte zu den Branchenverbänden sollen durch das Büro gefördert werden.

Als Beispiel für die Praxis der Ausschubarbeit mag hier die Vorbereitung zur Sitzung vom 6.12.1976 in Paris genügen (72). So bereitete der BDI am Vortag des Treffens ein Gespräch der deutschen Teilnehmer mit der deutschen Botschaft in Paris vor. Als Tagesordnung der Ausschußsitzung war vorgesehen: 1. Wirtschaftssituation und Perspektiven der Wirtschaftspolitik in beiden Ländern.

2. Stand der europäischen Integration und Perspektiven für die Erweiterung der Gemeinschaft.
3. Meinungsaustausch über anomale Konkurrenzpraktiken im gemeinsamen Markt und auf dritten Märkten.

(69) vergl. BDI-Jahresbericht 1969/70, S.73.

(70) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.152/153.

(71) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.153.

(72) vergl. BDI-Rundschreiben vom 11.11.1976.

4. Erste praktische Auswirkungen des deutschen Mitbestimmungsgesetzes und des französischen Planes für die Unternehmensreform.

5. Neuorientierung der Wettbewerbspolitik in Frankreich.

Mitglieder des Ausschusses waren zu der Zeit: Hans-Günther Sohl (BDI-Präsident), Alwin Münchmeyer, Josef Neckermann, Ernst-Günter Plutte, Peter v.Siemens, Hans-Martin Walzholz-Junius, Kurt Werner; und als Gäste wurden geladen: Nikolaus Fasolt (der spätere BDI-Präsident) und Herbert Waldthausen (Präsident der offiziellen Deutsch-Französischen Handelskammer). Außerdem war eine Beteiligung des Auswärtigen Amtes und des Bundeswirtschaftsministerium vorgesehen; wie auch aus dem Verteiler des BDI zum Rundschreiben vom 11.11.1976 hervorgeht (73).

Nicht so regelmäßig wie mit Frankreich tagen die Kommissionen mit anderen europäischen Ländern. So kamen bei einer Tagung der 'Ständigen Kommission für die deutsch-spanische wirtschaftliche Zusammenarbeit' die Wirtschaftler unter Vorsitz von Peter v.Siemens 1973 überein, "die Arbeiten der Kommission, die zuletzt 1968 getagt hatte, wieder zu intensivieren." (74) Dieser 1958 gegründeten Kommission gehören führende Persönlichkeiten von Industrie und Banken an (75). Solche Kommissionen und Ausschüsse gab bzw. gibt es außer mit Frankreich und Spanien in der Form von Industriegesprächen noch mit Italien (76) und Großbritannien (77).

Dort wird schon ungezwungen von den Regelmäßigkeiten einer 'Ständigen Kommission' öfter der Kontakt gepflegt. "Auf Einladung der britischen Regierung führte eine Delegation der deutschen Wirtschaft unter Leitung von Dr.Sohl im Oktober 1977 in London Gespräche mit Premierminister Callaghan und anderen Regierungsmitgliedern sowie mit führenden Vertretern

(73) Dort werden aufgeführt: Verband der Automobilindustrie, Verband der Chemischen Industrie, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie, Arbeitsgemeinschaft der Elektrotechnischen Industrie, Verein deutscher Maschinenbau-Anstalten, Gesamtverband der Textilindustrie, Wirtschaftsvereinigung Ziehereien und Kaltwalzwerke. Hinzu kommen der Bundesverband deutscher Banken, der BGA und die offizielle Deutsch-Französische Handelskammer, Paris. Für die Bonner Bürokratie gingen Einladungen an den Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, an das Referat 420 im Auswärtigen Amt, an das Referat EA 2 im Bundeswirtschaftsministerium sowie an die deutsche Botschaft in Paris.

(74) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.154.

(75) BDI-Mitteilungen 4/5 23.Jhg., S.3.

(76) vergl. BDI-Jahresbericht 1971/72, S.157.

(77) BDI-Jahresbericht 1969/70, S.73.

der Gewerkschaften, dem Gouverneur der Bank von England und Repräsentanten der Privatwirtschaft."(78) Neben dem Meinungsaustausch über die beiderseitigen wirtschaftspolitischen Probleme standen die deutsch-britischen Wirtschaftsbeziehungen im Vordergrund der Erörterungen."(79)

Oder nochmals zu den deutsch-französischen Beziehungen: "Der Wunsch nach kontinuierlicher Zusammenarbeit kennzeichnete das Präsidententreffen zwischen dem französischen Unternehmerverband CNPF und dem BDI am 26.6.1981 in Köln. Im Mittelpunkt der Gespräche, an denen unter Leitung der Präsidenten Mitglieder des Präsidiums und der Geschäftsführungen beider Verbände teilnahmen, standen die japanische Exportoffensive und die europäische Agrarpolitik. Außerdem standen die wirtschaftliche Situation und weitere Entwicklung beider Länder und Europas nach dem Regierungswechsel in Frankreich zur Diskussion."(80) Diese Form der Kooperation scheint allmählich die Arbeit in den Ständigen Kommissionen abzulösen.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß der Bundesverband der Deutschen Industrie auf europäischer-Ebene regelmäßige und vielfältige Kontakte zu

- den Organen der Europäischen Gemeinschaft,
- wichtigen Politikern und Beamten der Mitgliedsländer,
- den Verbänden der europäischen Wirtschaft,
- und zu Unternehmen und Unternehmern pflegt.

Delegationen, Empfänge und Konferenzen gehören dazu. Sie werden in den nächsten Kapiteln näher vorgestellt.

Auch auf nationaler Ebene 'macht' der Verband Europapolitik. So hält er "Aussprache mit den beiden deutschen Kommissaren und dem Ständigen Vertreter in Brüssel anläßlich der BDI-Geschäftsführerkonferenz sowie eines parlamentarischen Abends mit deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlamentes."(81) Es gehört zur Routine, daß EG-Probleme an die nationalen

(78) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.169.

(79) ebenda.

(80) vergl. BDI Informationen + Meinungen 7/1981.

(81) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.191.

politischen Gremien herangetragen werden. Manchmal wird dies scheinbar zum Ärger bundesdeutscher Politiker auch versäumt: "Lambsdorff hatte besonders moniert, daß die Industrie trotz gegenteiliger Beteuerungen eigenmächtig Konzertierungen mit den EG-Dienststellen pflege." (82) Allein diese Äußerung des Bundeswirtschaftsministers zeigt, wie eng und abstimmungsbedürftig die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Politik - nicht nur innerhalb dieses Politikfeldes - ist.

2.6.3. Der BDI als Träger der bundesdeutschen Außenpolitik -
Delegations-, Empfangs-, Vertrags- und Investitionsdiplomatie.

Schon aus den bisherigen Ausführungen sollte deutlich geworden sein: Der BDI beeinflußt nicht nur außenpolitische Entscheidungen - er kann sowohl mitentscheiden als auch selbst außenpolitisch relevante Tatbestände schaffen (83).

Offensichtlich eigene Entscheidungsgewalt in Teilbereichen nimmt der BDI und mit ihm die bundesdeutsche Industrie wahr, wenn sie Delegationen ins Ausland entsendet. "Über die dabei angestrebten wirtschaftlichen Ziele im Interesse unseres Landes hinaus wurde hierbei das zwischen-nationale Gespräch vertieft und erneut unterstrichen, wie sehr sich Unternehmertum und BDI der Aufgabe verpflichtet fühlen, die in angelsächsischen Ländern mit 'industrial statesmanship' charakterisiert wird." (84)

Am Beispiel der BDI-Delegation nach Saudi-Arabien vom 7. bis 15. März 1981 und nach Indien vom 2. bis 11. November 1980 soll diese Form der Diplomatie dargestellt und später verallgemeinert werden (85).

(82) FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 9.6.1978.

(83) vergl. hierzu näher Punkt 4.

(84) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.19.

(85) im folgenden beziehe ich mich, wenn nicht anders angegeben, auf die Veröffentlichung des BDI: BDI-Delegation in Saudi-Arabien und Anschlußbesuch in die Vereinigten Arabischen Emirate, 7.-15. März 1981. Bericht an Präsidium und Vorstand, Außenwirtschaftsausschuß und Mitgliedsverbände vom 25.3.1981. vergl. zum Umfeld der deutsch-saudischen Beziehungen auch: WIRTSCHAFTSWOCHEN vom 17.4.1981, S.36 ff.

Eine 23 Teilnehmer umfassende BDI-Delegation unter Leitung von BDI-Präsident Rolf Rodenstock besuchte 1981 das Königreich Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Die Reise stand neben den üblichen Themen unter dem Zeichen von Rüstungsvorhaben der Saudis. Einen Monat vor der geplanten Reise von Bundeskanzler Schmidt in das Wüstenreich nahm deshalb der Verband die Gelegenheit wahr, Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik zu betreiben. Die Saudis wollten Rüstungskäufe - konkret den Panzer Leopard II - mit zivilen Aufträgen verbinden (86). "Obwohl die BDI-Delegation naturgemäß mit den Saudis über Rüstungsgeschäfte nicht im engeren Sinne gesprochen habe, hätte sich dieses Thema wie ein roter Faden durch alle Unterredungen gezogen." (87) Rodenstock - wieder zurückgekehrt - machte vor der bundesdeutschen Presse die Frage der deutschen Waffenlieferungen an die Araber gar "zur Nagelprobe der deutsch-arabischen Beziehungen" (88). Aufträge in Höhe von über 470 Milliarden Mark für den dritten Fünfjahresplan Riads stünden auf dem Spiel. Rodenstock: "Deutsche Beteiligung am Auf- und Ausbau in Saudi-Arabien steht und fällt mit unserer Bereitschaft, einen Beitrag zur Sicherheit des Landes zu leisten." (89) Ein Vertreter des BDI meinte hierzu, daß der BDI-Präsident hier eben Dinge ansprechen müsse, die ein deutscher Bundeskanzler so nicht ansprechen könne. In dieser Linie sei auch eine außenpolitische Funktion des Verbandes zu suchen (90).

Doch nun zu den eigentlichen Gesprächen, über die sich die Rüstungsfrage wie ein roter Faden zog, sie aber nicht direkt beeinflusste. Im Mittelpunkt, so die BDI-Dokumentation, der Gespräche standen die Möglichkeiten einer Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen durch Ausweitung deutscher Lieferungen und eine Verstärkung des industriellen Engagements in Saudi-Arabien. Die Delegation rechnete das Land zu den wichtigsten

(86) vergl. NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 17. März 1981.

(87) so Präsident Rodenstock, ebenda.

(88) ebenda.

(89) ebenda. "Als notwendige Voraussetzung zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen gelten jedoch weiterhin gute politische Kontakte zwischen Riyadh und Bonn; Saudi-Arabien sieht die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit als untrennbare Einheit. Dementsprechend erwartet die politische Führung des Landes, daß die Bundesrepublik dem wachsenden arabischen Sicherheitsbedürfnis (nach Afghanistan, Iran/Irak) durch die Bereitschaft zur Kooperation auch im Bereich militärischer Güter Rechnung trägt." (aus dem BDI. Bericht, a.a.O.).

Partnern der deutschen Industrie außerhalb Europas.

Die Delegationsreise war längerfristig geplant. Erste Überlegungen dazu gab es bereits bei einem Besuch des saudischen Industrieministers Al Ghosaibi im BDI im April 1977, und die Einladung erfolgte durch Planungsminister Sheikh Hisham Nazer im November 1979. Unterstützt wurde das Vorhaben besonders auch durch interessierte Branchenverbände wie vor allem den VDMA (Interesse am Anlagenbau) und der Bauindustrie.

Als Motive galten zunächst:

- Bedeutung Saudi-Arabiens als Öllieferant,
- wichtigstes arabisches Abnehmerland deutscher Produkte (allerdings verschlechterte sich die deutsche Marktposition bei wachsendem saudischen Markt),
- bedeutsame Position des Landes im Kreise der OPEC (mäßiger Einfluß auf Preispolitik, ausgerichtet auf Zusammenarbeit mit dem Westen),
- wichtige politisch-strategische Position des Landes im gesamten Mittleren Osten.

Schon diese Gründe aus der Feder der BDI-Geschäftsführung lassen vermuten, wie weitgehend außenpolitisch diese Reise verstanden wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt fanden lediglich Gespräche innerhalb der Gemischten Kommission (vergl. weiter unten) statt, die "auf Vereinbarung mit Minister Friderichs beim Besuch in Saudi-Arabien 1975" unter BDI-Beteiligung zustande kam, und auf individueller Firmenebene wurden Verbindungen geknüpft. Zwei Unternehmensgespräche organisierte der BDI 1977 und 1979. Seit 1979 wurde auf Vereinbarung beider Regierungen ein Verbindungsbüro in Riad eröffnet. Dieses Büro ist mit je einem Vertreter der deutschen Regierung und Wirtschaft besetzt und soll vor allem mittelständischen Unternehmen auf dem saudischen Markt helfen.

Dieser Besuch war also der erste wichtige und bedeutende Kontakt des Verbandes mit dem arabischen Land. Ähnliches galt für die Vereinigten Arabischen Emirate. Hinweise des deutschen Botschafters in Abu Dhabi führten dazu, daß die Saudi-Arabien-Reise auch dorthin ausgedehnt wurde, nachdem die BDI-Delegation im Frühjahr 1978 unter Leitung von BDI-Ehrenpräsident Sohl den Eindruck hinterlassen hatte, als habe das deutsche Engagement in den VAE nachgelassen. "Der Besuch, wenn auch zeitlich begrenzt, soll den Eindruck vermitteln, daß dieses Land von der deutschen Industrie nicht außer Acht gelassen wird. Diese Linie steht in Übereinstimmung mit den

Interessen der Bundesregierung, die sich für ein Gesamtkonzept der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EG mit den Golfstaaten einsetzt."

Partner der deutschen Wirtschaftsführer waren saudische Regierungsmitglieder und Kaufleute (darunter neben vielen anderen höheren Regierungsfunktionären auch Ölminister Jamani). Von deutscher Seite reisten neben Rodenstock und etlichen Industriellen beispielsweise auch Hans-Otto Thierbach vom Nah- und Mittelostverein in Hamburg (90), Regierungsdirektor Volker Hahn vom BMWi, Wolfgang Seelig (Siemens und Außenwirtschaftsausschuß-Vorsitzender des BDI) sowie Kurt Steves (von der BDI-Hauptabteilung Außenwirtschaft) und Stefan Winter (von der BDI-Abteilung Außenhandel, Nah- und Mittelostbereich).

Wiederholt wurde bei den Gesprächen von saudischer Seite vorgetragen, daß sich die Deutschen nicht genug engagierten. Das Übergewicht der USA und Japans in den Außenwirtschaftsbeziehungen des Wüstenstaates werde selbst dort beklagt. Konkrete Vorschläge zur wirtschaftlichen Kooperation wurden von den Saudis unterbreitet. An die Politiker beider Nationen wurde der Wunsch weitergeleitet, ein Doppelbesteuerungsabkommen in die Wege zu leiten.

Weltpolitisch standen Probleme des 'Recyclings' der Öleinnahmen in die Industrieländer, zum IWF und in die erdölimportierenden Entwicklungsländer auf der Tagesordnung. Detaillierte Fragen der entwicklungspolitischen Kooperation deutscher Firmen und saudischer Geldgeber wurden besprochen. Wiederholt wurde der Wunsch geäußert, die deutsche Industrie möge sich entscheidend mehr um die Golfregion kümmern. Großbritannien und Frankreich seien da offener, wenngleich deutsche Produkte zuverlässiger seien. Ohne Bedenken würden von dort auch Rüstungsgüter geliefert.

Als zweites Beispiel sei die Reise einer BDI-Delegation nach Indien vom 2. bis 11. November 1980 herangezogen (91)

Unter der Leitung von Kurt Hansen, Ehrenmitglied des BDI-Präsidiums und Vorsitzender des Aufsichtsrates der Bayer AG, besuchte eine 15-köpfige BDI-Delegation auf Einladung der dortigen Bundesregierung Indien (92).

(90) vergl. Punkt 2.4.

(91) wenn nicht anders angegeben stütze ich mich hierzu auf die Veröffentlichung des

Die indische Regierung hatte zusammen mit der deutschen Botschaft in New Delhi, den Generalkonsulaten Bombay, Madras und Kalkutta sowie der Deutsch-Indischen Industrie- und Handelskammer ein umfangreiches Besprechungs- und Besichtigungsprogramm vorbereitet. Auf deutscher Seite wurde die Delegation vom BDI und dem Ostasiatischen Verein vorbereitet. Auch in diesem Fall besuchte der Verband ein Land, dem kurz danach ein höchststrangiger deutscher Politiker (in diesem Fall Bundespräsident Karl Carstens einige Monate später) folgte.

Wichtigste Gesprächsthemen waren:

- Die gegenwärtige Wirtschaftslage Indiens und dessen weitere Entwicklung,
- Möglichkeiten der Intensivierung der industriellen Zusammenarbeit, sowohl auf dem indischen Subkontinent als auch auf Drittmärkten,
- Die Möglichkeiten einer Verbesserung der Handelsbeziehungen zwischen Indien und der Bundesrepublik,
- der Erfahrungsaustausch mit deutschen Firmen, die in Indien tätig sind.

Die Gespräche fanden an vier verschiedenen Orten (New Delhi, Bombay, Calcutta und Bangalore/Madras) statt. Die Liste der Gesprächspartner reicht vom Staatspräsidenten S.E.Neelam Sanjiva Reddy über den Planungsminister, den Außenminister, Industrieminister, Handelsminister, Finanzminister, führende regionale Politiker bis zu führenden Vertretern der indischen Industrie- und Handelskammern und der indischen Wirtschaft sowie den deutschen Geschäftsträgern in Indien. "Die Delegation wurde während des gesamten Aufenthalts von Vertretern der deutschen Botschaft bzw. der zuständigen Generalkonsulate sowie der Indischen Industrie- und Handelskammer begleitet."

Als wichtigste Gesamtergebnisse brachte die Delegation folgendes mit nach Hause: Indien werde in seiner wirtschaftlichen und politischen Be-

BDI: BDI-Delegation Indien. 2.-11.November 1980, Köln 1980.

- (92) Unter den Teilnehmern waren wiederum Vertreter der Ländervereine sowie Kurt Lenz, Regierungsdirektor im BMWi. Vom BDI nahmen neben Kurt Hansen daran teil: BDI-Vizepräsident Konsul Herbert Pavel, Heinz Tembrink (Leiter der Abteilung Außenhandel im BDI), Rainer E. Wollmann (Mitglied des Präsidiums) und Stefan Winter (Abteilung Außenhandel, Länderbereich Asien/Pazifik).

deutung in Mittel- und Ostasien hoch eingeschätzt. Beide Belange - wirtschaftliche wie politische - spielten auch bei den Gesprächen eine Rolle.

Natürlich war es vorrangig die Wirtschaft, die interessierte. Hierzu waren der indische Markt, deutsche Direktinvestitionen und die Zusammenarbeit von Firmen und staatlichen Stellen sowie administrative Probleme einschließlich Doppelbesteuerungsabkommen herausragende Themen. Gerade im letzten Bereich konnten die Delegationsmitglieder wichtige Änderungen der indischen Wirtschaftspolitik erreichen ('Foreign Exchange Regulations Act' oder 'Conversion Clause' (93)). Besprochen wurden die Arbeitsbeziehungen und die Probleme, die deutsche Firmen mit indischen Gewerkschaften haben. Scheinbar wies die deutsche Delegation auf 'Lösungen' wie in Brasilien oder Südkorea hin (Unterdrückung der Gewerkschaften), die jedoch von der indischen Regierung abgelehnt wurden.

Im politischen Bereich regte Kurt Hansen an, die seit Jahren bestehende ad-hoc-tagende Regierungskommission durch Vertreter der Wirtschaft anzureichern und so die zweiseitigen Beziehungen auf eine stabile und kompetente Basis zu stellen.

Betont wurde auch die wichtige Rolle Indiens bei dem Tauziehen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung. Indien bat dabei die Industrieländer und besonders die Bundesrepublik Deutschland, dem wachsenden Protektionismus in ihren Reihen entgegenzuwirken.

Der BDI-Besuch in Indien steht in einer Tradition, die 1970 mit der Entsendung der ersten Wirtschaftsdelegation unter BDI-Beteiligung begann. Diese Visite wurde 1971 erwidert. Erst 1975 besuchte eine indische Exportförderungsdelegation die Bundesrepublik, der 1977 eine Industrie-delegation der Indian Chamber of Commerce folgte. Im gleichen Jahr war der indische Industrieminister Fernandes beim BDI; im Juli 1978 besuchte eine indische Regierungsdelegation anlässlich der zweiten Sitzung des Deutsch-Indischen ad-hoc-Regierungsausschusses für industrielle Zusammenarbeit den deutschen Verband und im September des gleichen Jahres

(93) vergl. BDI-Delegation Indien, a.a.O., S.10/11.

kam eine Delegation der Deutsch-Indischen Handelskammer. Im April 1980 schließlich besuchte eine Abordnung der Rourkela Chamber of Commerce and Industry den BDI. Es wurde also höchste Zeit, daß alle diese indischen Kontakte vom BDI erwiedert wurden (94)

Mit 56 Ländern hat der BDI zwischen 1970 und 1982 direkte Kontakte aufgenommen, die ihm so wichtig erschienen, daß er sie in seinen Jahresberichten erwähnte. Ein bedeutendes Instrument dieser Beziehungen waren und sind Delegationen. Die Initiative dazu geht dabei "von drei Seiten aus: - von der Bundesregierung, die ihrerseits von den Regierungen der Handelspartner gedrängt wird,

- von den Regierungen und Wirtschaftsorganisationen mancher Länder,
- von den Mitgliedsverbänden und deren Firmen, die eine Plattform für ihre Bemühungen um den Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen suchen.

Hier begegnen sich die deutschen Industrieinteressen mit den Wünschen der Partnerländer. Während den deutschen Unternehmen in erster Linie daran liegt, durch ein direktes Engagement ihre Absatzpositionen auf den ausländischen Märkten und die Rohstoffbezüge langfristig zu sichern, richtet sich das Interesse der ausländischen Partner vor allem darauf, die technischen Erfahrungen, das Know-how und die Privatinitiative deutscher Unternehmer als Beitrag für die industrielle Entwicklung und zur Erschließung und besseren Nutzung ihrer nationalen Ressourcen zu gewinnen."(95)

Daß diese 'Wirtschaftsgespräche' schnell auch politischen Inhalt bekommen können, zeigt der Fall Saudi-Arabien. Aber sind nicht auch Abkommen über verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit politisch? Ist nicht die Klage der deutschen Unternehmer über indische Gewerkschaften politisch?

Die durchweg mit hochrangigen BDI-Funktionären und Führern der deutschen Wirtschaft bestückten Delegationen treffen immer auf ebenso hochrangige Politiker und Unternehmer des Gastlandes. Verblüffend ist schon fast

(94) umfangreiches Zahlenmaterial zu den wirtschaftlichen Verbindungen Indiens mit der Welt, der EG und der Bundesrepublik können hier nicht mit aufgenommen werden. Sie finden sich in sehr guter Übersicht im obengenannten BDI-Bericht.

(95) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.135/136.

zu beobachten, wie gesucht offenbar der Gesprächspartner BDI im Ausland ist (96). Präsident Sohl erklärte: "Auch im vergangenen Jahr war es so, daß uns mehr Besuchswünsche vorlagen aus anderen Ländern, als in unserem Terminkalender unterzubringen waren." (97)

Beide exemplarisch angeführten Delegationen waren bis auf ein paar teilnehmende Ministerialbeamte reine Wirtschaftsdelegationen. Oft ist es aber auch möglich, daß Unternehmer und/oder BDI-Funktionäre hochrangige deutsche Politiker auf Auslandsreisen begleiten. So unternahm Bundesaußenminister Genscher beispielsweise vom 8. bis 12. Februar 1977 eine Nahost-Reise nach Syrien und Ägypten, an der sich etliche Wirtschaftsvertreter beteiligten (98). Auch auf sie soll etwas näher eingegangen werden.

Neben 19 hervorragenden Abgesandten des deutschen Industrie- und Bankwesens nahmen an dieser Reise der BDI-Vizepräsident Hans-Karl Göhringer und BDI-Hauptabteilungsleiter Kurt Steves teil. Die Initiative ging (99) vom Bundesaußenminister aus. "Mit dieser Delegation präsentierte sich die Bundesrepublik Deutschland in diesen Ländern als politischer und wirtschaftlicher Partner." (100) Vertreter der Wirtschaft wurden so an den Gesprächen des Ministers mit den Staatspräsidenten und Kabinettsmitgliedern der Gastländer beteiligt.

Wesentlich war damals für die BDI-Vertreter, daß sowohl Ägypten als auch Syrien europäische Wirtschaftspartner suchen, um so die wirtschaftspolitische Zustimmung von Weltbank und IWF zu finden. Dies sei wiederum Voraussetzung, um an Gelder aus den reichen arabischen Ölländern zu kommen.

(96) So klagte Syriens Präsident Assad: "Ihr Besuch in Syrien ist zu kurz." aus: BDI-Rundschreiben: Nahostreise von Bundesminister Genscher, vom 1. März 1977.

(97) BDI-Jahrestagung 1976, S. 108.

(98) vergl. BDI-Rundschreiben vom 1. März 1977.

(99) "Genscher hatte Vertreter der deutschen Wirtschaft eingeladen, an einer Reise nach Syrien und Ägypten teilzunehmen." ebenda.

(100) ebenda.

Zu Syrien: Selbst Staatspräsident Assaḍ fand sich überraschend bereit, neben anderen Fachministern mit den Wirtschaftsvertretern zu reden. Die Verhandlungen gingen bis zur Empfehlung eines Investitionsförderungsabkommens. "Staatssekretär Rohwedder geht davon aus, daß das Abkommen daraufhin bald unterzeichnet werden kann." (101) Göhringer (BDI) regte daraufhin auch den Abschluß eines Doppelbesteuerungsabkommens an und stieß bei den Syrern auf offene Ohren.

Zu Ägypten: Während einer schweren Wirtschaftskrise traf die Delegation in Ägypten ein. Außenminister Fahmy war deshalb fast zu jeder Konzession bereit, um Kapital ins Land zu holen, ... "und so ist auch seine offene Einladung an die Vertreter der deutschen Wirtschaft zu verstehen, im Falle von Schwierigkeiten mit Investitionsvorhaben in Ägypten jederzeit zu ihm zu kommen." (102) Göhringer stieß nach und brachte Forderungen der deutschen Industrie - insbesondere in der Wechselkursfrage - vor. Die Ägypter mußten wohl ihre Abhängigkeit spüren. Auch diese Delegation traf mit dem höchsten staatlichen Repräsentanten, Staatspräsident Sadat, zusammen.

Noch im gleichen Jahr brach eine ähnliche Delegation unter Genschers Leitung nach Indien, Sri Lanka, Indonesien und Singapur auf (103).

Alle diese Delegationen werden in enger Abstimmung zwischen dem BDI, den zuständigen Bonner Ministerien, den deutschen Botschaften, den deutschen Handelskammern im Ausland, den Ländervereinen und befreundeten Wirtschaftsorganisationen des Auslands vorbereitet, durchgeführt und nachbereitet. So führte etwa eine Delegation der DEG im Juni 1976 Gespräche in Ekuador, denen entsprechende Kontakte des BDI-vorausgingen (104). Für das Bundeswirtschaftsministerium bilden sie ein willkommenes politisches Instrument (105). Das mag mit ziemlicher Sicherheit auch für den BDI gelten. Mit welcher Regelmäßigkeit es eingesetzt wird, zeigt

(101) ebenda.

(102) ebenda.

(103) BDI-Jahresbericht 1976/77, S.151.

(104) "Die DEG führte Gespräche der BDI-Delegation fort, die im April 1975 unter der Leitung von Präsident Sohl das Land besuchte." aus: BDI-Mitteilungen 5/6/7 1976 24.Jhg. S.13.

(105) vergl. die Gespräche des Autors beim Bundeswirtschaftsministerium.

folgende Tabelle (nächste Seite), die daneben auch auf Empfänge, Kommissionen/Ausschüsse und Konferenzen eingeht. Diese Tabelle ist nicht vollständig (106) und gibt nur die wichtigsten Ereignisse wieder, die in den jeweiligen BDI-Jahresberichten und sonstigen regelmäßigen Publikationen des Verbands aufgeführt wurden. Daneben tagten regel- und routinemäßig Kommissionen, Konferenzen etc., die in den Quellen nicht besonders erwähnt wurden. Dennoch gibt die Aufstellung wohl einen guten Einblick in Länderschwerpunkte und die Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit. Von oben nach unten gelesen tauchten die Länder nacheinander in den Berichten des BDI auf. Es ist also auch eine gewisse zeitliche Einordnung möglich.

Ein nächstes wichtiges Element der 'verbandlichen Außenpolitik' bildet die 'Empfangsdiplomatie'. In prinzipiell ähnlichem organisatorischem Rahmen werden hier in enger Zusammenarbeit mit den oben angegebenen Gremien, besonders den Bundesbehörden, ausländische Staatsgäste - vom Präsidenten bis zum Unternehmer - im Haus der Deutschen Industrie in Köln empfangen. Manchmal geht man - wenn es ganz feierlich werden soll - nach Schloß Gymnich, dem festlichen Empfangsort der Bundesregierung; auch dies ein Zeichen, wie eng und für ausländische Besucher undurchschaubar das Wechselspiel zwischen politischen und privatwirtschaftlichen Akteuren geworden ist (107). Es soll hier darauf verzichtet werden, aus der Vielzahl der Empfänge ebenfalls ein Beispiel herauszugreifen. Ein kurzer Blick auf die Liste der Gäste des BDI soll die Bedeutung auch dieses Instruments verdeutlichen.

So waren allein im Berichtszeitraum 1974/75 "unter den zahlreichen ausländischen Besuchern des BDI ... Premierminister Whitlam, Australien (Januar 1975), Premierminister Trudeau, Kanada (März 1975), der marokkanische Minister für Industrie, Handel, Bergbau und Handelsmarine Ghissassi (Januar 1975), der koreanische Handels- und Industrieminister Chang (März 1975), sowie der Generalsekretär der Arabischen Liga, Mahmoud Riad (September 1974) (108).

(106) da die Quellenlage dies nicht zuließ.

(107) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S.182.

(108) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.137.

Oft sind es aber auch Wirtschaftsdelegationen, die - für den BDI in gleicher Weise wichtig - nach Köln kommen (109). Die Bedeutung für die deutsche Außenpolitik spiegelt auch folgendes Zitat des BDI wieder: "Im Rahmen der deutschen Außenbeziehungen gewinnt der wirtschaftliche und insbesondere der industrielle Bereich immer stärkeres Gewicht. Dies zeigt sich daran, daß Staatsbesucher immer häufiger Wert darauf legen, im offiziellen Besuchsprogramm auch Gelegenheit zu Begegnungen mit Vertretern der Wirtschaft zu erhalten, die in der Regel vom BDI veranstaltet werden." (110) Daneben gibt es viele weniger spektakuläre Treffen im Haus der Deutschen Industrie wie das eines Arbeitskreises von Portugal-Investoren im BDI, an dem sich der Botschafter von Portugal sowie die zuständigen Bundesministerien beteiligten (111). Die internationale Arbeit des Verbandes ist so schon lange auf dem Weg zu einem internationalen Politikmanagement auch auf unteren Ebenen der politischen und wirtschaftlichen Organisationen.

Besuchen wider alles Erwarten hohe Staatsgäste nur die politischen Vertreter der Republik, so findet auch hier eine enge Abstimmung zwischen Verband und Ministerium statt. So beispielsweise beim Besuch des peruanischen Wirtschafts- und Finanzministers Javier Silva Ruete am 5. Juni 1979. "Der Besucher wird von Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff zu einem ausführlichen Meinungsaustausch empfangen werden. Das BMWi ist gern bereit, Wünsche und Beschwerden deutscher Firmen, vor allem zu Bereich der industriellen Kooperation, in die Vorbereitung dieser Gespräche aufzunehmen. Sollten Ihnen entsprechende Anregungen vorliegen, die in den Fachreferaten des BMWi noch nicht bekannt sind, empfehlen wir eine umgehende Mitteilung ..." direkt an das Ministerium (112).

Delegationen oder Empfänge bildeten oft den Anlaß für kontinuierliche, institutionalisierte Kontakte in Wirtschaftsausschüssen, gemischten

(109) wie etwa im Oktober 1981 eine Delegation führender japanischer Unternehmer; vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.167.

(110) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.172.

(111) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.147.

(112) BDI-Rundschreiben vom 18.5.1979: Peru.

Kommissionen und/oder Regierungskommissionen; manchmal wird dieses sogar von den Regierungen angeregt, wie dies etwa mit dem 'Deutsch-Norwegischem Kontaktkomitee zur Förderung der industriellen Zusammenarbeit' geschah. "Mit der Bildung dieses Gremiums, das im Februar 1970 in Oslo zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, entsprachen die Industrieverbände einem Wunsch der Regierungen." (113)

Alle drei Formen der institutionalisierten Gesprächskontakte sind voneinander zu trennen. Die Wirtschaftsausschüsse, die auch schon oben (vergl. Punkt 2.6.2.(c)) angesprochen wurden, entstehen meist auf Initiative der Wirtschaft, bestehen aus führenden Persönlichkeiten dieser Wirtschaft und der Verbände und haben nur am Rande oder als Zusatz im Programm die Beteiligung von Politikern vorgesehen. Gemischte Kommissionen dagegen entstehen meist auf Initiative der politischen Administration, bestehen immer sowohl aus Politikern, Ministerialbeamten als auch aus Unternehmern und manchmal Verbandsfunktionären. Regierungskommissionen schließlich entstehen ebenfalls auf Regierungsinitiative und haben eine institutionalisierte Beteiligung von Wirtschaftsvertretern nicht vorgesehen. Dennoch werden diese ab und zu als Experten hinzugezogen. Oft gehen solche Regierungskommissionen auch den Weg in Richtung Gemischte Kommissionen (114).

Die beiden ersten Formen der bilateralen Zusammenarbeit sind bei weitem die häufigsten Gremien zwischenstaatlicher Kontakte mit Industriebeteiligung und wurden – besonders zweitens – oft als schon klassische Mittel der Außenwirtschaftspolitik bezeichnet.

Soweit festzustellen, unterhielt der BDI in den siebziger Jahren mit folgenden Ländern Wirtschaftsausschüsse (oft auch Kommissionen genannt): Finnland, Frankreich, Jugoslawien, Korea (115), Japan, Marokko, Norwegen, und Spanien. Mit manchen dieser Länder unterhält die Bundesrepublik gleichzeitig auch Gemischte Kommissionen. So beispielsweise auch beim Wirtschaftsausschuß mit Jugoslawien. Im Wirtschaftsausschuß treffen sich seit

(113) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.170.

(114) vergl. die Saudi-Arabien-Delegation weiter oben.

(115) Wie effektiv gerade dort die Arbeit dieser Gremien sein kann, zeigt folgendes Zitat: "Die Delegation des koreanischen Industrieverbandes versprach (während einer Tagung der Arbeitsgruppen für koreanisch-deutsche wirtschaftliche Zusammen-

1967 in unregelmäßigen Abständen Vertreter des BDI mit denen der Wirtschaftskammer Jugoslawiens (116) Hier die Sitzung vom 7. November 1972 (117):

Gesprächsthemen waren nicht solche wirtschaftlicher Art. So stand in weiten Bereichen das Verhältnis Jugoslawiens zum COMECON und zur Sowjetunion auf der Tagesordnung; die Diskussion ging weit über das Wirtschaftliche hinaus. Dennoch stellten die Delegationsleiter abschließend fest, "daß die Diskussion mehrere Möglichkeiten einer deutsch-jugoslawischen Zusammenarbeit aufgezeigt habe." (118) Dies galt vor allem für deutsche Investitionen in Jugoslawien, für die sonstige industrielle Zusammenarbeit bilateral und auf dritten Märkten. Dabei gingen die Wünsche der deutschen Delegation so weit, etwa Verfahrensfragen zur jugoslawischen Wirtschaftspolitik anzugehen und die jugoslawische Handelskammer dafür zu gewinnen, in ihrem Land dagegen zu argumentieren.

In der Teilnehmerliste sind neben deutschen Unternehmern auch BDI-Funktionäre, Vertreter der DEG, der BfA und von Fachverbänden zu finden. Auch 'industriefremde' Verbände sind dabei, wie H. Wienholt, stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels beweist (119). Auf der anderen Seite saßen neben den jugoslawischen Direktoren auch hochrangige Vertreter der Botschaft in Bonn.

Der Wirtschaftsausschuß steht in engem sachlichen und personellen Kontakt zu den anderen bilateralen Gremien wie dem Deutsch-Jugoslawischen Kooperationsausschuß (einer Gemischten Kommission), der deutsch-jugoslawischen Arbeitsgruppe für Investitionen und industrielle Kooperation und der Arbeitsgruppe für Zusammenarbeit auf dritten Märkten. In diesen Gremien sitzen neben den Wirtschaftlern auch Vertreter der Politik. Aus dem

arbeit am 10. Oktober 1977 in Köln, R.R.) ihren Einfluß auf die koreanische Regierung zu nutzen, um auf den Abbau der administrativen und technischen Schwierigkeiten in den beiderseitigen Wirtschaftsbeziehungen hinzuwirken." aus: BDI-Mitteilungen Nr. 10/11 25. Jhg. S. 4.

(116) vergl. BDI-Mitteilungen Nr. 11 20. Jhg. S. 7.

(117) vergl. BDI-Rundschreiben an die Mitglieder des Jugoslawien-Ausschusses, die Mitgliedsverbände und Landesvertretungen des BDI: Deutsch-Jugoslawischer Wirtschaftsausschuß. vom 13.12.1972.

(118) ebenda.

(119) vergl. ebenda.

Verteilerschlüssel zu einer Einladung des BMWi zur Sitzung der deutsch-jugoslawischen Arbeitsgruppe vom 26. August 1980 gehen die beteiligten Stellen hervor. Zu ihnen gehören: das Auswärtige Amt, das Bundesfinanzministerium, das Bundesjustizministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Deutsche Bundesbank, die Bundesstelle für Außenhandelsinformation, die DEG, der BDI, die Treuarbeit AG und 25 interessierte Firmen (meist Großkonzerne aus der Elektro-, Auto- und Chemischen Industrie wie Siemens, AEG, BASF, Daimler-Benz, Opel, VW, Schering, Hoechst etc.). Unter den uns schon bekannten Stellen befindet sich auch die Treuarbeit AG, eine Wirtschaftsprüfungsstelle, die auch wichtige Aufgaben in der bundesdeutschen Außenwirtschaftspolitik übernimmt (120).

Bei der neunten Sitzung des Deutsch-Jugoslawischen Kooperationsausschusses am 19. und 20. Mai 1976 (121) wurde ein wichtiger Weg deutlich, auf dem der Verband die Arbeit dieser Gremien steuern kann. Die BDI-Abteilung Außenhandel konnte berichten: "Wir hatten Gelegenheit, die uns auf unsere Umfrage vom 24.3.1976 zugegangenen Wünsche und Beschwerden vorzutragen." (122) Meist allerdings ließ er diese Wünsche und Beschwerden von Staatssekretär Rohwedder vortragen (so besonders zu den jugoslawischen Import-Restriktionen und bei Direktinvestitionen). Dies hatte Erfolg: "Der Ausschuß kam auf Vorschlag von Minister Dr. Ludwiger (der jugoslawische Vorsitzende des Gremiums, R.R.) überein, möglichst bald die Arbeitsgruppe Kooperation und Investitionen mit dem Auftrag zusammenzutreten zu lassen, Lösungen für die konkreten Probleme zu finden oder Vorschläge für jugoslawische gesetzgeberische Maßnahmen vorzulegen." (123)

Zu den Gemischten Kommissionen aber später. Nun zurück zu den Wirtschaftsausschüssen - hier dem Deutsch-Marokkanischen Wirtschaftsausschuß in seiner Sitzung vom 21. bis 23. Mai 1979 (124). Vorbereitet wurde die Sitzung durch einen Besuch des marokkanischen Bergbau- und Energieminister

(120) Die Treuarbeit dazu: "Unsere seit mehreren Jahren bestehende Prüfungsabteilung 'Ausland' führt laufend Prüfungen bei Entwicklungsbanken und anderen Projekten der deutschen Kapitalhilfe in Entwicklungsländern durch und wird in zunehmendem Maße für private Auftraggeber im europäischen und im außereuropäischen Ausland tätig.... Im Bereich der Außenwirtschaft steht unsere treuhänderische Tätigkeit im Zusammenhang mit der vom Staat unterstützten Absicherung von Krediten für Exportgeschäfte sowie den Gewährleistungen des Bundes für private Kapitalanlagen im Ausland. Diese Aufgaben führen wir in Zusammenarbeit mit der Hermes-Kreditver-

Moussa Saadi im Haus der Deutschen Industrie im Februar 1979. "Der Minister, der unter anderem Gespräche im BMWi und BMZ führte, sowie einige Firmen besichtigte, hatte kurzfristig den Wunsch geäußert, mit den Mitgliedern des deutsch-marokkanischen Wirtschaftsausschusses zusammenzutreffen." (125) In Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsvereinigung Bergbau bereitete der BDI das Treffen vor. Außerdem bat er die Firmen und Mitgliedsverbände in einer Blitzumfrage, über Probleme und Schwierigkeiten im deutsch-marokkanischen Wirtschaftsverkehr zu berichten. Teilnehmer des Treffens waren neben dem marokkanischen Minister einige Direktoren und der marokkanische Botschafter in der Bundesrepublik. Von deutscher Seite beteiligten sich Gerd Lemmer, Vorsitzender des deutsch-marokkanischen Wirtschaftsausschusses, Firmenvertreter, Beamte des BMWi, Mitglieder der DEG, des Afrika-Vereins und der BDI-Geschäftsführung. Ähnlich war es auch bei der Tagung des Ausschusses im Mai, allerdings ohne die Vertreter des BMWi und in wesentlich kleinerem Rahmen. Waren es im Februar 27 Teilnehmer, so besuchten im Mai nur acht Personen Marokko.

Nach dem Erlahmen der Ausschubarbeit Mitte der siebziger Jahre entschlossen sich beide Seiten 1978, die kontinuierliche Verbindung wieder aufzugreifen und einen "vorurteilsfreien Neubeginn" zu wagen (126). Der Ausschuß sollte vor allem zwei Funktionen haben (127):

- "Erstens soll der Ausschuß seinen großen Sachverstand dafür einsetzen, um die Bedingungen und die bestehenden Voraussetzungen zu prüfen und zu erörtern, die für eine verstärkte industrielle Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern bestehen und gegebenenfalls Empfehlungen zu erarbeiten.
- Zweitens sollte der Ausschuß die Ergebnisse und Empfehlungen, zu denen wir kommen, den Regierungen und der Wirtschaft beider Länder vermitteln."

sicherungs-Aktiengesellschaft, Hamburg, durch." aus: Treuarbeit: Wer wir sind - was wir tun. o.O. Juli 1978.

(121) vergl. BDI-Rundschreiben an die Mitgliedsverbände, die Landesvertretungen, den Arbeitskreis Jugoslawien und den Außenhandelsausschuß: Deutsch-Jugoslawischer Kooperationsausschuß. vom 10.6.1976.

(122) ebenda.

(123) ebenda, S.4.

(124) vergl. BDI-Rundschreiben vom 1.März 1979 und vom 22.6.1979.

Diese Mittlerfunktion ist die wichtigste Aufgabe dieses Gremiums (so Gerd Lemmer). Dazu wurde beim BDI innerhalb der Abteilung Außenhandel und Integration ein ständiges Sekretariat eingerichtet. Daneben führten die deutschen Ausschußmitglieder etliche Gespräche mit dem marokkanischen Botschafter in Bonn. "Die große Aufgeschlossenheit des Botschafters für die wirtschaftlichen Probleme unserer Länder haben uns deutlich gemacht, wie sehr Ihrem Lande auch auf der politischen Ebene an der Verbreiterung der industriellen Kooperation zwischen Marokko und der Bundesrepublik Deutschland liegt."(128)

Daneben wurde der Meinungsaustausch mit den Mitgliedern der deutsch-marokkanischen Gemischten Regierungskommission und mit dem marokkanischen Verbindungsbüro der Wirtschaft in Köln regelmäßig gepflegt. Sitzungen des Wirtschaftsausschusses in Marokko nutzten die deutschen Teilnehmer immer auch zu Gesprächen mit der dortigen deutschen Botschaft und mit im Land ansässigen deutschen Firmen. In der deutschen Botschaft wurde der politische Wert der Ausschußarbeit betont. So erklärte der deutsche Botschafter, "daß der gemäßigten Mittlerrolle Marokkos zwischen Afrika, Europa und der arabischen Welt große Bedeutung zukomme. Ihren konkreten Niederschlag finde diese Politik durch mäßigenden Einfluß bei interarabischen, inter afrikanischen und internationalen Konferenzen sowie bilateral durch Herstellung und Erhaltung besonders enger Beziehungen zu Staaten mit ähnlicher Zielsetzung wie z.B. Senegal, Elfenbeinküste und Gabun."(129) In diesem Zusammenhang sind also auch die Aktivitäten der deutschen Wirtschaft politisch sehr willkommen (130).

(125) BDI-Rundschreiben vom 1.März 1979.

(126) aus dem Statement des Vorsitzenden Gerd Lemmer zur Zweiten Tagung des Ausschusses. Schreiben der BDI-Außenhandelsabteilung vom 15.Mai 1979.

(127) so Gerd Lemmer, ebenda.

(128) ebenda, S. 4/5.

(129) BDI-Rundschreiben vom 22.6.1979, S.7.

(130) vergl. dazu auch die BDI-Mitteilungen Nr.5 19.Jhg., S.1/2 und Nr. 1 23.Jhg., S. 1.

Im Frühjahr 1969 gründeten BDI und der Dachverband der japanischen Wirtschaft KEIDANREN den Deutsch-Japanischen Wirtschaftsausschuß. Fragen der internationalen Handelspolitik stehen hier naturgemäß stärker im Vordergrund als in den Gesprächen mit Marokko (131). So wurde zum Abschluß der 1971er Tagung der nächsten Zusammenkunft "große Bedeutung zugemessen, da sie Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch über die aktuellen Probleme der Währungskrise, die Auswirkungen des amerikanischen Sanierungsprogramms auf den Welthandel und über die künftigen Beziehungen zwischen Japan und der EG bietet. Ferner sollen Fragen des Umweltschutzes und der Möglichkeit einer internationalen Koordinierung der sich in diesem Zusammenhang stellenden Probleme erörtert werden." (132) Auch bei seiner fünften Sitzung 1976 in Köln standen ähnliche Themen an: Wirtschaftssituation in Deutschland und Japan, deutsch-japanische Wirtschaftsbeziehungen, Internationale Handels-, Währungs- und Entwicklungspolitik (133). Dabei wurden die Themen in einer ähnlichen Dichte und Verbindlichkeit besprochen, wie dies auch ein deutscher Wirtschafts- oder Außenminister tun würde. Auch auf dieser Sitzung wurde deshalb die Bedeutung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik der Industrie- gegenüber den Entwicklungsländern betont. Übereinstimmung herrschte zum Handel mit Ostblockstaaten, zu den GATT-Verhandlungen und zur Währungspolitik.

Die Bedeutung dieses Ausschusses zeigt auch an, daß er unter der Leitung der Präsidenten der Industrie- bzw. Wirtschaftsverbände tagt. Auch diesen Ausschuß ergänzt eine Gemischte Kommission.

Die Ausschüsse zu den noch fehlenden Ländern funktionieren nach dem gleichen Muster; wenn sie oft andere Namen tragen - wie im Falle Norwegens, wo neben der Gemischten Kommission noch das Deutsch-Norwegische Kontaktkomitee besteht (134).

(131) vergl. BDI-Mitteilungen Nr. 10 19.Jhg., S.2/3.

(132) ebenda, S.3.

(133) vergl. Gemeinsame Erklärung zur 5. Tagung des Deutsch-Japanischen Wirtschaftsausschusses in Köln vom 20.Oktober 1976.

(134) vergl. BDI-Rundschreiben vom 23.6.1977.

Alle Wirtschaftsausschüsse haben für den BDI die Funktion, die bundesdeutsche Außenwirtschaft zu unterstützen, auf die Wirtschaftspolitik anderer Staaten Einfluß zu nehmen und konkrete Geschäftsverbindungen anzuregen. Sie betreiben damit einen gewichtigen Teil der deutschen Außenwirtschaftspolitik, wenn ihnen auch oft Entscheidungen aus den Händen genommen sind. Sie fallen innerhalb der privaten Wirtschaft oder im Bereich der politischen Administration. Die Ausschüsse bereiten vor und leiten das außenwirtschaftspolitische Geschehen in Bahnen, die dem Verband genehm sind.

Dies gilt umso mehr, wenn Vertreter aus Wirtschaft und Politik gemeinsam in solchen Gremien arbeiten. Diese Form der Gemischten Kommissionen (auch Gemischte Regierungskommission, Gemischte Ausschüsse etc. genannt) ist noch weit häufiger - da effektiver - als die der Wirtschaftsausschüsse. Gerade im bilateralen Kontakt zu Staatshandels- und Entwicklungsländern bilden sie ein wichtiges Instrument der Außenwirtschaftspolitik, wollen doch die Gesprächspartner des Auslands mit auf allen Ebenen kompetenten und entscheidungsbefugten Vertretern Westdeutschlands reden. Politik und Wirtschaft, so die offizielle Doktrin liberal-kapitalistischer Länder wie der Bundesrepublik haben getrennte Funktionen in getrennten Bereichen zu leisten. Für die genannten Ländergruppen gilt dies nicht in dem Maße. Deshalb ist die Gemischte Kommission, in der sich beide Funktionen und Organisationen treffen, so erwünscht.

Traditionell die wichtigste Gemischte Kommission ist die 'Deutsch-Sowjetische Kommission für wirtschaftliche Zusammenarbeit'. In der Folge der Ostverträge der sozial-liberalen Bundesregierung trat die Kommission am 19. April 1972 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen (135).

"Die Kommission wird regelmäßig die Möglichkeiten für die Intensivierung der Beziehungen beider Staaten im wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bereich prüfen. Sie soll Vorschläge erarbeiten, um Impulse für diese Intensivierung zu geben." (136) Den Vorsitz in der

(135) vergl. Bulletin der Bundesregierung vom 15. April 1972, S. 776.

(136) ebenda.

Kommission führten damals der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen Karl Schiller sowie der Stellvertretende Ministerpräsident der UdSSR W.N. Nowikow. Auf beiden Seiten kamen weitere sieben Personen hinzu; es waren dies auf deutscher Seite: Axel Herbst vom Auswärtigen Amt (und stellvertretender Vorsitzender der Kommission), Berthold Beitz (Industrie), Wilhelm Hanemann (Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen), Kurt Hansen (Präsidium des BDI), Reinhard Loosch (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft), Alwin Münchmeyer (Vorsitzender des Außenhandelsbeirates beim Bundeswirtschaftsministeriums, vergl. Punkt 2.5.1.) und Otto Wolff von Amerongen (DIHT und Vorsitzender des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft, vergl. Punkt 2.4.2.).

Diese Kommission tagt seit ihrer Gründung routinemäßig einmal pro Jahr und bearbeitet in ad-hoc zusammengestellten Gruppen Sachfragen von beiderseitigem Interesse. Sind dort die Gesprächsthemen eher allgemeiner Art, so befassen sich die Branchenvertreter in den angegliederten Fachgruppen mehr mit Details. In der Deutsch-Sowjetischen Gemischten Kommission gibt es so Fachgruppen für Bodenschätze, Chemie, Gerätebau und Präzisionsinstrumente, für Industrielle Wärmeverfahren, Lehrmittel und Schuleinrichtungen, für Ölhydraulik und Pneumatik, Patente und Lizenzen, Land- und Ernährungswirtschaft, Werkzeugmaschinenbau (mit einer Fachgruppe für wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit im Werkzeugmaschinenbau), Holzbearbeitungsmaschinen und für das Bauwesen. Experten treffen sich daneben noch bei sogenannten 'Expertentreffen' zu Themen der Leicht- und Nahrungsmittelmaschinen, zum Eisenhüttenwesen, zu Gießereimaschinen und zu Schnellverkehrsmitteln (137).

Nach Angaben aus dem Bundeswirtschaftsministerium kommt der Gemischten Kommission begrenzte Bedeutung zu. Dennoch, und das fügten die Vertreter

(137) Der BDI dazu: "Sehr lebhaft war in der Berichtszeit wieder die Tätigkeit der Gemischten Regierungskommissionen mit den einzelnen Ostländern im Rahmen der bestehenden langfristigen Kooperationsabkommen, deren Arbeits- und Fachgruppen mehrmals zusammentraten, um die Ergebnisse der Kommissionstagungen sektoral zu vertiefen und Möglichkeiten der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit praxisnah zu erkunden. In allen diesen Gremien wirken Vertreter der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland aktiv mit." aus: BDI-Jahresbericht 1977/78, S.187.

des BMWi einschränkend hinzu, sei am Verhandlungstisch die Mischung aus Politik und Wirtschaft für die Rahmenbedingungen des deutschen Osthandels recht wichtig. Wäre die Position der Unternehmer ohne die politische Unterstützung recht schwach, so schaffe die Kommission 'adäquate Verbindungen', die sowohl dem 'Statusdenken' sowjetischer Politiker ("Staatsmänner reden nur mit Staatsmännern") entgegenkomme, als auch die Entscheidungsgewalt auf außenwirtschaftspolitischem Gebiet (die ja weitgehend bei den Unternehmern liegt) mit einschließe. Zudem stelle die Regierungsbeteiligung das Ganze auf eine "verlässliche Grundlage" und nehme auch die Politik in eine "geschäftliche Verantwortung". Auf deutscher Seite gebe es dabei zwischen Politik und Wirtschaft kaum Interessengegensätze. Auf diesem wirtschaftlichen Wege sei es manchmal auch möglich, politische Zugeständnisse zu erreichen.(138)

Von seiten des Bundesverbands der Deutschen Industrie nehmen immer hochrangige Vertreter der Wirtschaft, seltener Funktionäre der Geschäftsführung an den Treffen teil. Eine Vertretung der Gewerkschaften fehlt völlig. Für sie gäbe es nach Ansicht der Ministerialbeamten aus dem BMWi auch kaum etwas zu tun, obwohl die Tätigkeit der Gemischten Regierungskommission nach den Worten des BDI "sehr lebhaft" ist.

Wie schnell solche Tagungen einen politischen Charakter bekommen können, zeigt die Einbeziehung der Ergebnisse der KSZE in die Arbeit der Kommission. So veranstaltete der Ost-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft eine Enquete zu den Auswirkungen der Empfehlungen des Korbes II der KSZE-Schlußakte von Helsinki. "Die Ergebnisse ... wurden der Bundesregierung für die KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad und die diesjährige Tagung der deutsch-chinesischen Regierungskommission zur Verfügung gestellt."(139) Im Rahmen der noch verbliebenen bundesdeutschen Kompetenzen in der Außenwirtschaftspolitik (die ansonsten ab 1973 auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft übertragen wurde) arbeitet diese deutsch-

(138) vergl. Gespräche des Autors mit Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums.

(139) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.188. vergl. auch: M.Schmitt: Industrielle Ost-West-Kooperation. Stuttgart 1974, S.62 ff.

chinesische Kommission ähnlich der deutsch-sowjetischen seit Dezember 1976 (140). Allerdings hat diese Kommission erst ab 1980 ausgedehntere Aktivitäten entwickelt, die mit dem sich abzeichnenden Aufschwung im China-Handel einher gingen.

Neben diesen beiden bestehen noch Gemischte Kommissionen mit folgenden Ostblockländern: Rumänien (mit der Arbeitsgruppe 'Kooperation auf dritten Märkten'), Polen (mit den Fachgruppen 'Kohle, Energie', 'Rohstoffe', 'Eisenhüttenwesen, NE-Metallindustrie', 'Wärmeprozess- und Feuerungstechnik', 'Maschinen- und Fahrzeugtechnik'), der Tschechoslowakei (mit den Fachgruppen 'Chemie, Energie' und der Untergruppe 'Energieeinsparung', 'Maschinenbau und Metallurgie', 'Elektrotechnik und Elektronik'), Bulgarien (mit der Arbeitsgruppe 'Zusammenarbeit auf dritten Märkten') und Ungarn.

Ihre wichtigste Arbeit liegt bei der Vorbereitung von Abkommen. Der BDI dazu: "Außerdem wurden inzwischen mit einigen osteuropäischen Ländern ergänzende Fünfjahresabkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit vereinbart und Perspektivprogramme auf interessierenden Kooperationsgebieten aufgestellt, die für die Wirtschaftspraxis unter anderem auch deswegen bedeutungsvoll sind, weil sie in die Planungen der osteuropäischen Länder einbezogen werden." (141)

In der nicht ganz unberechtigten Sorge, daß diese Kooperationsabkommen der Mitgliedsstaaten die Gemeinsame Handelspolitik unterlaufen könnten, führte die EG im Sommer 1974 eine Konsultationspflicht für alle Kooperationsverhandlungen auf Regierungsebene ein (142).

Die Gemischten Regierungskommissionen sind neben der Ostpolitik aber auch ein Instrument der allgemeinen Außenwirtschaftspolitik und besonders der Politik mit ausgewählten Ländern der Dritten Welt. Dort bestehen oder bestanden sie nachweislich im bilateralen Kontakt mit Jugoslawien, Japan, dem Iran, Spanien, Brasilien, Mexiko, Zaire und Portugal. Teilweise bestehen zu diesen Ländern parallele Gemischte Kommissionen auf EG-Ebene (143).

(140) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.165.

(141) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.161.

Diese Form der Einbindung der bundesdeutschen Wirtschaft in die nationale Außenpolitik wurde - nicht zuletzt seit den aufsehenerregenden Kompetenzzuweisungen an den Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft (144) - im Anschluß an Hartmut WEISERT auch als 'Vertragsdiplomatie' bezeichnet. Noch heute kommt diesen Gremien eine recht weitgehende außenpolitische (besonders natürlich außenwirtschaftspolitische) Entscheidungskompetenz zu.

Hartmut WEISERT führt daneben die oben schon ausführlich dargelegte Delegationsdiplomatie und die Investitionsdiplomatie an. Bei letzterer handelt es sich um alle jene Bereiche wirtschaftlichen Tuns, die ohne ausdrückliche staatliche Beteiligung Tatsachen in Form von Handels- und Kapitalströmen schaffen. Dabei möchte ich - anders als dies WEISERT tut - ausdrücklich den Bereich der Handelsströme mit in diesen Terminus aufnehmen (145). Besonders bei der Entwicklungspolitik stehen öffentliche und private 'Investitionsdiplomatie' in einem Substitutionsverhältnis.

Der BDI hat bei der Anbahnung dieser 'privaten Diplomatie' wesentlichen Anteil, wenn er auch selbst nicht Handel treibt oder investiert. Er setzt notwendige Rahmenbedingungen, hilft, koordiniert und weiß sehr geschickt politische Gremien zu nutzen.

Diese Form der Diplomatie gehört zu den 'systemischen Bereichen menschlichen Handelns', auf die im theoretischen Teil ausführlich eingegangen worden ist. Zweckrationales wirtschaftliches Handeln setzt hier Tatsachen, mit denen auch Teile der Lebenswelt politischer Akteure - sowohl im eigenen wie im Partnerland - "verzerrt" werden können. Sie schließen damit Handlungsmöglichkeiten aus und konditionieren andere.

(142) vergl. BDI-Jahresbericht 1974/75, S.158.

(143) vergl. BDI-Rundschreiben vom 30.3.1977, in dem beispielsweise die Verbindungen der EG mit Brasilien dargelegt werden.

(144) vergl. H.Weisert: Die Ausübung von Auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen. Tübingen 1973. S.16 ff.

(145) vergl. dazu ausführlich im Theorieteil.

LAND	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/82
Jugoslawien	Gen.Kom.		Wi. Aus.					Gen.Kom.			
Marokko	Del.,Empf.	Wi. Aus.		Empf.				Empf.			
	Wi.-Aus.			Wi. Aus.				Wi. Aus.			
Australien	Del.			Empf.		Del.		Empf.,Empf. Del.			Del.
Großbritannien	Del.							Del.			
Tunesien	Del.	Empf.					Wi.-Aus.				
Frankreich	Wi. Aus.	Wi. Aus.		Wi.-Aus.							
Italien		Del.,Empf.				Wi.-Aus.	Wi. Aus.	Gen.Kom.		Del.	Del.,Empf.
Japan		Wi. Aus.				Del.	Del.				Del.
Indien	Del.	Empf.									
Indonesien		Del.		Konf.				Gen.Kom.			
Iran		Del.	Del.				Del.	Gen.Kom.			
Spanien		Wi. Aus.		Wi.-Aus.				Gen.Kom.			
Brasilien				Del.		Gen.Kom.		Empf.			
Kanada				Empf.		Empf.		Gen.Kom.			
Mexiko			Del.	Empf.		Empf.		Empf.			
Libyen		Empf.	Empf.	Del.		Gen.Kom.		Empf.		Del.	
Portugal		Del.				Empf.,Empf.		Gen.Kom.			Empf.
							Empf.				
Ekuador				Del.			Empf.				
Ägypten				Del.		Empf.		Empf.			
Saudi Arabien				Del.				Empf.		Empf.	Del.
Zaire				Del.							
Finnland				Del.							
Korea				Empf.		Wi.-Aus.	Wi. Aus.	Empf.,Konf.			
VAE,Quatar,Oman						Wi.-Aus.		Wi.-Aus.		Del.	
Ghana,Sambia,Malawi						Del.		Del.			
Südafrika						Del.					
Griechenland						Del.					Del.
Israel						Del.					

Tabelle : Kommissionen, Ausschüsse, Konferenzen, Delegationen und Empfänge unter BDI-Beteiligung von 1970 bis 1982.(Teil I.)

Quellen: BDI-Jahresberichte, BDI Mitteilungen, BDI Informationen+Meinungen, BDI-Rundschreiben. Dennoch kein Anspruch auf Vollständigkeit.

LAND	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980-82
USA						Konf.					
Philippinen							Del.		Konf.		
Singapur						Del.	Del.	Wi. Aus.			
Norwegen							Del.				
Nahost							Del.				
Sri Lanka							Del.				
Liberia						Del.	Empf. Del.		Empf.		
Elfenbeinküste							Del.				
Irland							Empf.				
Schweden								Del.	Empf.		
Argentinien								Del.			
Irak								Empf.			
Tunesien									Del.		
Neuseeland									Empf.		
Kamerun									Empf.		
Syrien									Empf.		
Sudan									Empf.		
Türkei									Empf.		
Senegal									Empf.		
Taiwan									Empf.		
Kenia									Del.		
Algerien									Empf.		
Guinea										Del.	
Malaysia										Del.	

insgesamt: 56 Länder bzw. Ländergruppen (ohne Ostblock und China).

Tabelle : Kommissionen, Ausschüsse, Konferenzen, Delegationen und Empfänge unter BDI Beteiligung von 1970 bis 1982 (Teil II). (ohne Ostblock und China)
 (Gem.-Kom.-Gemischte Kommissionen, Wi. Aus.=Wirtschaftsausschüsse, Konf.-Konferenzen, Del. Delegationen des BDI, Empf.-Empfänge beim BDI.)
 Quellen: BDI-Jahresberichte, BDI-Mitteilungen, BDI Informations-Meinungen, BDI-Rundschreiben. Dennoch kein Anspruch auf Vollständigkeit.

2.6.4. Internationale Wirtschaftskonferenzen.

Aus der schon fast alltäglichen Delegations-, Empfangs-, Ausschuß- und Kommissionsarbeit des BDI heraus entwickelten sich große Wirtschaftskonferenzen, die oft bilateral, am bedeutendsten aber auf multilateraler Ebene Wirtschaftsexperten und Verbandsvertreter zusammenführen. Bei Letzterem will ich auf das E.C./U.S.-Businessmen's Council, auf die Trilateralen und Quadrilateralen Konferenzen eingehen. Bilateral sind diese Treffen größere Veranstaltungen, die in ihrer Art der Diplomatie der Delegationen und Empfänge recht nahe stehen.

Für die europäische Industrie das wichtigste Gremium dieser Art ist sicherlich das seit 1974 regelmäßig und jährlich tagende E.C./U.S.-Businessmen's Council, an dem der BDI über seine Mitgliedschaft in UNICE aktiv und maßgeblich teilnimmt.

Schon seit 1958 waren diese Gespräche - vorher in den Europäisch-Amerikanischen Geschäftsleute-Konferenzen organisiert - ein wichtiges Mittel der transnationalen Abstimmung. Der BDI schrieb 1958 recht offen über deren Funktion: "Während die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Staaten von den jeweiligen Regierungen bestimmt wird, können gemeinsame Auffassungen der Privatwirtschaft mithelfen, auch auf Regierungsebene zu einer Übereinstimmung zu gelangen." (146) Im Oktober 1974 trat an deren Stelle das E.C./U.S.-Businessmen's Council. "Solange freilich die politische Einigung Europas nicht erfolgt, wird auch in den Geschäftsleutebeziehungen die bilaterale transnationale Komponente, die sich in den deutsch-amerikanischen Industriellengesprächen am sichtbarsten darstellt, bedeutsam bleiben." (147) Schon 1970 war der damalige BDI-Präsident auf dem Weg, einen Ausschuß einzurichten, der zwei- bis dreimal jährlich die europäisch-amerikanischen Beziehungen besprechen sollte. Trotz intensiver Bemühungen scheiterte das Projekt an der Haltung Frankreichs und Belgiens, aber auch an protektionistischen Kreisen in den USA (148).

(146) BDI-Mitteilungen vom August/September 1958, S.1.

(147) W.Link, a.a.O., S.169; zu den Industriellen-Gesprächen vergl. weiter unten.

(148) vergl. W.Link, a.a.O., S.153 ff.

Die Trilaterale Kommission, die E.C./U.S.-Businessmen's Councils und die Deutsch-Amerikanischen Unternehmengespräche waren ein gewisser Ersatz. Mit anderen Ländern war 'Bergs Plan' erfolgreicher. Weitgehend einmaligen Charakter allerdings haben viele 'Unternehmer-treffen', die ähnlich wie die deutsch-amerikanischen Gespräche organisiert sind wie etwa das deutsch-brasilianische Treffen (149).

In ausdrücklicher Abstimmung mit dem Weißen Haus regte die US-Chamber of Commerce anlässlich eines Treffens mit der UNICE im März 1972 an, diese E.C./U.S.-Businessmen's Councils ins Leben zu rufen, in denen etwa 40 führende Wirtschaftsfachleute gemeinsam berührende Fragen erörtern sollten. Der Vorschlag wurde von europäischer Seite zunächst reserviert aufgenommen, da "die Ausgewogenheit der Beziehungen, insbesondere auch zur National Association of Manufacturers (NAM) sichergestellt werden mußten." (150) "Eine eingehende Diskussion führte zu dem Ergebnis, einen Council unter Beteiligung der NAM und Begrenzung der beiderseitigen ständigen Mitglieder auf je zehn Personen zu errichten (151)". Formelle Sitzungstermine und Personalvorschläge wurden zunächst nicht erarbeitet. Das sollte sich allerdings schnell ändern. 1974 fand bereits die erste Tagung des Councils statt.

Die Abteilung für auswärtige Beziehungen der UNICE bereitet die Gespräche vor, organisiert die Tagungen und koordiniert die Materialien zur Festlegung der europäischen Position. Auf amerikanischer Seite trägt das Council die US-Handelskammer, die National Association of Manufacturers, das US-Council of the International Chamber of Commerce und das Conference Board. Arbeitsgruppen des Councils arbeiten auch hier über die Tagungen hinaus an Spezialproblemen und suchen eine atlantische Lösung.

Das Council hat dabei die Aufgabe, beide Unternehmergruppen zusammenzuführen, den jeweils anderen Partner über wichtige Probleme zu informieren - sei es auf wirtschaftlichem oder politischem Gebiet (152) - und

(149) vergl. BDI-Mitteilungen Nr.1, 26.Jhrg.

(150) vergl. internes Papier des BDI zur Ersten Tripartite Conference in Monte Carlo 1973.

(151) ebenda, S.11.

(152) So mußte die EG-Vertretung die US-Delegation scheinbar 1977 über die Bedeutung der Integration der Entwicklungsländer in das GATT-Abkommen aufklären: "Die US-Vertreter wurden auf die besonderen Probleme im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs aufmerksam gemacht.

Verhandlungspositionen gegenüber den staatlichen und überstaatlichen Stellen aufzubauen.

Dies geschah etwa bei den GATT-Verhandlungen zur Tokio-Runde, in deren Verlauf sich sämtliche zu der Zeit tagenden E.C./U.S.-Businessmen's Councils mit dieser Frage vorrangig beschäftigten. Grundsätzlich einig war man sich dabei in der Einschätzung der Bedeutung der GATT-Verhandlungen im Kampf gegen Protektionismus, wenn auch in Detailproblemen auch hier die Ansichten sehr verschieden waren (etwa zur Agrarproblematik, zur Schutzklausel, zu Schutzzöllen und Ausgleichsabgaben, zur Zollwertermittlung und anderem). 1977 einigte man sich beim vierten Treffen auf einen Grundkatalog wünschbarer Fortschritte bei den GATT-Verhandlungen (153). Ein Jahr später merkte die deutsche Vertretung zur Wirksamkeit der Wirtschaftskonferenz mit den USA an: "Die Aussprache mit den US-Partnern wird kaum Gelegenheit und Zeit bieten, Einzelheiten zu erörtern. ... Wichtig wäre es, Eindrücke von der Beurteilung der US-Verhandlungsposition zu gewinnen, konzentriert v.a. auf folgende Bereiche (154)": Der BDI nannte dazu das US-Zollsenkungsangebot, den Zollwertkodex, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, die Schutzklausel und den Agrarbereich. In einigen dieser Fragen stand man in Genf vor einer Einigung. Es sollten also hier Verhandlungspositionen abgeschätzt und angeglichen werden, die den offiziellen Gesprächspartnern in Genf weitergereicht werden konnten.

Zur Praxis der E.C./U.S.-Businessmen's Councils soll nun etwas näher die vierte Tagung am 8. und 9. September 1977 in Brüssel unter die Lupe genommen werden. Neben der generellen wirtschaftspolitischen Einschätzung wurden in zwei Arbeitsgruppen Energie- (155) und Außenhandelsprobleme (156) erörtert. Gerade GATT spielte in letzterer Gruppe eine hervorragende Rolle. Dabei verschweigt der Artikel in den BDI-Mitteilungen (157)

Bisher bestand in Europa der Eindruck, die amerikanische Administration und die Wirtschaft hätten noch nicht recht erkannt, was sich hinter den Forderungen der Entwicklungsländer nach einem integrierten Rohstoffprogramm und einem gemeinsamen Fonds verbirgt, nämlich eine völlige Systemänderung der Weltwirtschaft, der Versuch, die Weltmärkte durch globalen Dirigismus abzulösen. Dieses Thema soll mithilfe weiterer Informationen und in Gesprächen vertieft werden. Zunächst wurde vereinbart, die Regierungen der Industrieländer klar anzusprechen und sie angesichts der Forderungen der Entwicklungsländer auf die Notwendigkeit eines abgestimmten Vorgehens in der Rohstoff- und Entwicklungspolitik hinzuweisen." aus: BDI-Mitteilungen 10/11, 25.Jhg., S.3.

(153) vergl. BDI-Mitteilungen 10/11, 25.Jhg., S.3.

die weitgehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Delegationen bei Detailproblemen. Deutlicher wird hier die US-Gruppe in ihren vorbereitenden Papieren: Streitpunkte waren damals immer noch: Zollsenkungsformel, Regierungskäufe (hier wurde die uneinheitliche Position der EG beklagt, obwohl eine Einigung für möglich gehalten wurde), Industrienormen ("Experten könnten auch diese Frage lösen"), Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (hier sind noch erhebliche Unterschiede, v.a. im Zusammenhang mit dem Agrarbereich; bei Ausgleichsmaßnahmen wird die Position der USA heftig angegriffen, da dort der Schadensnachweis nicht erbracht werden muß), Schutzklauselproblematik (hier wird von der EG auch ein Schadensnachweis verlangt, bevor es zu Strafmaßnahmen kommen kann - in diesem Bereich konnte die Tokio-Runde nicht zu einem Ergebnis kommen), Stahlmarktprobleme (US-Markt wurde zunehmend abgeschottet) und Selbstbeschränkungsabkommen (die USA gingen immer mehr dazu über, besonders mit Japan solche Abkommen anzustreben - auf Kosten der EG). "It is apparent from this background paper that formidable differences between the views of the E.C. and the U.S. must be reconciled before the multilateral trade negotiations can be brought to a successful conclusion." (158) Entscheidend bleibt: Die Industrieverbände besprachen zusammen mit Wirtschaftsmanagern entweder bei der Tagung selbst oder in deren Arbeitsgruppen detailliert die Probleme der GATT-Verhandlungen - auch die Vorbereitungspapiere lassen auf ein großes Problembewußtsein schließen. Beide Seiten waren und sind sich wohl der entscheidenden Rolle der Industrieverbände bei diesen Genfer Verhandlungen sehr bewußt und hofften trotz aller Gegensätze auf eine Einigung (159).

Es bahnte sich damals aber auch der Einigungsweg an, als US-Sonderbotschafter Strauss und EG-Kommissar Haferkamp sich auf eine getrennte Verhandlung der Agrar- und Industieverhandlungen einigten.

(154) Notiz der BDI-Abteilung Außenhandel und Integration vom 27.9.1978.

(155) vergl. BDI-Mitteilungen 1; 26.Jhg. S.2 ff.

(156) vergl. BDI-Mitteilungen 10/11, 25.Jhg., S.2/3.

(157) BDI-Mitteilungen 10/11, 25.Jhg., S.2/3.

(158) U.S. Section Staff: Background Paper on Trade Policy Issues. October 1977, S.25.

(159) In diesem Sinne ist auch ein Kommentar zu dem US-Background-Paper des BDI vom 2.11.1977 zu lesen, in dem Kompromißvorschläge ausgearbeitet wurden.

In dieser Institution E.C./U.S.-Businessmen's Council wurden und werden somit Grundlagen des Welthandels mitformuliert. Dabei steht dieses Gremium im Gesamtzusammenhang aller internationalen Kontakte, die bilateral oder multilateral mit den US-Geschäftsleuten zustande kommen. Dennoch weist die UNICE in ihrem Vorbereitungsdokument darauf hin, daß "in den USA ebenso wie anderswo ... sich die industriellen Kreise nicht einig darüber (sind), was im GATT angestrebt werden sollte; einige wünschen eine stärkere Liberalisierung des Handels, während andere besorgt sind und protektionistische Tendenzen zum Ausdruck bringen." (160) "Es wäre von Interesse, die Ansicht der amerikanischen Teilnehmer zu dieser Frage zu erfahren." (161) - Die Amerikaner sprachen sich gegen den Protektionismus aus (162). Der Grundkonsens in einer essentiellen Frage wurde gesichert. Würde er fehlen, so wäre wohl eine wichtige Geschäftsgrundlage aller dieser Ausschüsse fehlen (163), die die transatlantische Außenwirtschaftspolitik koordinieren sollten.

Wie groß dabei die Aufmerksamkeit der Politiker auf beiden Seiten des 'Großen Teiches' ist, zeigt die Bemerkung des BDI: Die Konferenz, ... "Plattform für die Meinungsbildung der Wirtschaft der freien Welt, ... fand das persönliche Interesse von Präsident Ford." (164)

Beide Delegationen nutzen die Tagungen des Councils darüber hinaus immer zu vertiefenden Kontakten mit Regierungsstellen, Parlament, Bundesbank etc.

Schon früher als das E.C./U.S.-Businessmen's Council trafen sich vom 21. bis 25. Mai 1973 die Industrievertreter der drei großen Wirtschaftsmächte der Welt - USA, EG und Japan - bei der ersten Tripartite Conference in Monte Carlo. Ebenfalls auf Anregung der US-Chamber of Commerce entstanden sollte so "ein industrieller Beitrag zur Lösung der großen weltwirtschaftlichen Reformüberlegungen im Bereich der Handelspolitik, Währungspolitik, Investitionspolitik sowie Energie- und Umwelt-

(160) UNICE Abteilung Außenwirtschaftliche Beziehungen: Handelsbeziehungen; Skizze eines Arbeitsdokuments für die europäische Delegation vom 25. Oktober 1977, S.5.

(161) ebenda.

(162) BDI-Mitteilungen 10/11, 25. Jhg., S.3.

(163) So wie dies zu Beginn der achtziger Jahre im Zuge der 'reaganomics' immer wahrscheinlicher wird.

(164) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.146.

politik" geleistet werden (165). Die Konferenz sollte insbesondere die für den Herbst des gleichen Jahres vorgesehenen Verhandlungen im Rahmen des GATT und des Internationalen Währungsfonds vorbereiten.

Die Aussprache setzte ein erstes Zusammentreffen zwischen der US-Chamber of Commerce und der UNICE fort, das im März 1972 in Versailles (im Rahmen der europäisch-amerikanischen Industriellenkonferenzen, dem Vorläufer der E.C./U.S.-Businessmen's Councils) stattgefunden hatte. "Aufgrund des besonderen Gewichts Japans in der Weltwirtschaft und des zu erwartenden Einflusses der drei Blöcke, die zusammen mehr als 50 Prozent des Welthandels abwickeln, wurde der japanische Industrieverband gebeten, sich an der Konferenz zu beteiligen."(166)

Die Tagung begann demzufolge mit einem bilateralen Dialog USA-Europa. Sie wurde gemeinsam mit Japan fortgeführt und abgeschlossen. Leiter der Delegationen waren die Präsidenten bzw. Vorsitzenden der beteiligten Industrieverbände, Wirtschaftskammern und Wirtschaftsverbände. Als deutsche Mitglieder gehörten der UNICE-Delegation an: Sohl, Wagner, Harms und Menne.

Bezeichnend für den Sinn solcher Konferenzen ist der Gesamteindruck, den der BDI im internen Papier wiedergab: "Die Konferenz war getragen von dem im Rahmen des Möglichen erfolgreichen Bemühen aller Teilnehmer, nach gemeinsamen Lösungen zu suchen, Doktrinäres auszuklammern und Solidarität zu üben, gegründet auf die gemeinsamen Grundüberzeugungen freier Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen."(167) Nach BDI-Meinung gelang es, ein Vertrauenskapital neu und wieder zu schaffen.

Besonders die GATT-Verhandlungen, auf deren Neubeginn zur Tokio-Runde man sich damals vorbereitete, standen auch hier im Mittelpunkt der Diskussionen mit dem Ziel, Angriffe auf die "Freiheit der westlichen Welt" (168) abzuwehren und den Welthandel in seiner damaligen Form zu

(165) vergl. BDI-internes Papier, a.a.O., S.1.

(166) ebenda.

(167) ebenda, S.2.

(168) ebenda.

bewahren. Schon damals zeichneten sich aber im Hinblick auf die GATT-Verhandlungen auch die Problembereiche ab, die später den Fortgang so sehr behinderten, obwohl man sich im Grundsätzlichen einig war. Besonders die EG-Agrarpolitik stand im Kreuzfeuer der amerikanischen Kritik. "Ohne die Problematik ... zu vertiefen, näherten sich die Standpunkte insoweit, als alle Partner darin übereinstimmten,

- den Agrarsektor in die GATT-Verhandlungen mit einzubeziehen,
- das System des europäischen Agrarmarktes zumindest zur Zeit nicht in Frage zu stellen,
- innerhalb der einzelnen Marktordnungen pragmatisch nach Möglichkeiten zu suchen, die den beiderseitigen Bedürfnissen gerecht werden. Dabei seien die zwischen der US-Chamber of Commerce und der COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles, dem Agrarverband auf europäischer Ebene, R.R.) ausgehandelten Ergebnisse als brauchbarer Wegweiser zu werten."(169)

Ebenfalls mit Vorbehalt wurde der Präferenzpolitik der Europäer durch die Amerikaner begegnet, war sie doch ein wesentlicher Antrieb gerade für die USA, im GATT neu zu verhandeln. "Festgestellt wurde erneut, daß die europäische Präferenzpolitik keinesfalls Ausdruck einer gegen amerikanische Interessen gerichteten Politik sei."(170)

Grundsätzlich und in vielen Details einig war sich die Konferenz neben der Währungspolitik auch in bezug auf Multinationale Unternehmen und Direktinvestitionen. Wichtig sei hier die Schaffung anerkannter Verhaltensregeln für Auslandsinvestitionen. "Insoweit sollten die Vorarbeiten insbesondere der International Chamber of Commerce (in Paris, R.R.) und der OECD als Grundlage benutzt und von den Beteiligten weiter verbessert werden. Hierzu beschloß die Konferenz, eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der drei Delegationen einzusetzen, um die Zusammenhänge zu vertiefen."(171)

Sehr vorsichtig äußerte sich die Konferenz zu Energie- und Umweltschutz-

(169) ebenda, S.6.

(170) ebenda, S.7.

(171) ebenda, S.8.

fragen. Man wollte nicht den Eindruck aufkommen lassen, es sei ein Gegenkartell zu dem der OPEC im Entstehen. Sogar der Vorschlag, eine Arbeitsgruppe mit Studien über die Entwicklung im Energiebereich zu beauftragen, wurde mit der Begründung abgewiesen, "dies könne zu Mißdeutungen auf der Gegenseite führen." (172)

In seiner Gesamtwertung merkte der BDI zu diesem ansonsten sehr positiv aufgenommenen Treffen kritisch an, daß die europäische Gruppe den geschlossenen Delegationen aus den USA und Japan wenig harmonisch und dynamisch gegenüberstand. "Hier zeigte sich, daß - spiegelbildlich zu den Regierungen der Mitgliedstaaten - auch innerhalb der europäischen Industrie noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten in wichtigen Fragen bestehen." (173)

Dies war bei der zweiten Tripartite Conference vom 6. bis 8. Februar 1974 in Puerto Rico nicht anders (174). Dort wurde in Bezug auf die GATT-Verhandlungen - die wiederum im Mittelpunkt der Tagung standen - angeregt, einen Ausschuß aus Wirtschaftsvertretern zu bilden, der internationale Handelsstreitigkeiten im Rahmen des GATT schlichten sollte, nachdem diesbezügliche Interventionen auf Regierungsebene erfolglos geblieben sind (175). Man bemühte sich also um ein 'Politikmanagement auf privater Ebene'. Der Vorschlag konnte jedoch nicht verwirklicht werden.

Die Tagungen der Tripartite Conference setzten sich bis in die achziger Jahre hinein fort (176).

Seit 1975 tagte regelmäßig auch die sogenannte Quadrilaterale Konferenz, die der zunehmenden Bedeutung der OPEC-Staaten in der Weltwirtschaft

(172) ebenda, S.10.

- (173) ebenda, S.11.

(174) vergl. Ergebnisaufzeichnung der US-Delegation.

(175) "The three parties agreed on the need for an international panel of mediators which would be composed of independent and eminent experts. These might be nominated by the Director-General of GATT at the invitation of, and in close consultation with the Contracting Parties, and be broadly representative of all trading nations by geographical area and stage of development." aus: Ergebnisaufzeichnung der US-Delegation, S.1.

(176) vergl. etwa die BDI Informationen + Meinungen 11/1980: Dem Treffen des E.C./U.S.-Businessmen's Council schloß sich am 30./31. Oktober 1980 "eine um japanische Teil-

Rechnung trug. Die vier Seiten waren nun die USA, die EG, Japan und die erdöllexportierenden Länder v.a. des Nahen Ostens. Letztere hatten mit der ersten Ölkrise 1973 große wirtschaftliche Bedeutung erlangt (177). "Die Haltung der Länder des Mittleren Ostens und Nordafrikas wurde bestimmt durch den Wunsch und die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft der Industrieländer." (178)

Über die erste, von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt gebliebenen vierseitigen Konferenz in Zürich berichtete BDI-Präsident Sohl 1975 anlässlich der Verbands-Jahrestagung in München: In Zürich "sprachen führende Vertreter von Banken, Handel und Industrie aus den Ländern der EG, den Vereinigten Staaten und Japans sowie aus Ägypten, Algerien, Iran und Saudi-Arabien miteinander." (179) Themen waren "Investitionen in Ölländern, in Entwicklungsländern und in Industrieländern." (180) Wichtiger erscheint mir daneben aber noch folgende Äußerung Sohls: "Es ging darum, den Dialog zwischen den Regierungen vorzubereiten und gemeinsame Vorstellungen über eine sinnvolle Anlage für Petrodollars zu entwickeln." (181) Insbesondere hoffte die Industrie, "daß es gelingt, das Know-how der Industrieländer mit den Überschüssen der Ölländer und den Arbeitskräften der Entwicklungsländer zu einer fruchtbaren Kooperation zusammenzuführen." (182)

Auf bilateraler Ebene - unter nationaler Verantwortlichkeit des BDI und abgelöst von UNICE - führt der Verband ebenfalls Konferenzen durch, die wie im Falle der USA regelmäßig, manchmal aber auch ad hoc einberufen werden.

Am bedeutendsten, und stärker institutionalisiert als bloße Delegationsreisen und Empfänge, sind in dieser Kategorie die Deutsch-Amerikanischen Industriegespräche, die wechselseitig in der Bundesrepublik oder in den

(177) vergl. BDI-Mitteilungen 1/2 1976, S.16; BDI-Jahresbericht 1978/79, S.179.

(178) BDI-Jahresversammlung 1976, S.107/108.

(179) BDI-Jahrestagung 1975, S.88.

(180) ebenda.

(181) ebenda, S.89.

(182) ebenda.

USA durchgeführt werden. Die deutsch-amerikanische Handelskammer fungiert dabei als amerikanische Außenstelle des BDI. "Ihr Geschäftsführer übernimmt die Vorbereitung und Koordinierung der USA-Besuche des BDI-Präsidenten bzw. anderer führender deutscher Geschäftsleute und der deutsch-amerikanischen Industriegespräche." (183) Bei diesen Gesprächen stehen Fragen der Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik sowie Probleme der Sozialpolitik und der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Regierung im Vordergrund – seit 1967 unregelmäßig und bis 1978 sechsmal tagend. Diese Gespräche finden großes Interesse bei Politikern und Funktionären der öffentlichen Verwaltung. So nahmen etwa 1978 der US-Sonderbotschafter Strauss und der Präsident der US Federal Reserve Bank, G. William Miller, an den Sitzungen teil (184). Werner LINK kommt bei seiner Untersuchung zu dem Ergebnis: "Obwohl von den deutsch-amerikanischen Geschäftsleutegesprächen keine in irgendeiner Weise bindende Wirkung ausgeht, tragen diese transnationalen Beziehungen (185) zur Konditionierung und Strukturierung der internationalen Beziehungen erheblich bei, und zwar umso mehr je stärker ökonomische Probleme die internationale Politik bestimmen." (186) Dem ist auch aufgrund unserer Untersuchungen voll zuzustimmen.

Die unmittelbare Anregung für die Institutionalisierung der deutsch-amerikanischen Industriegespräche erfolgte während einer der zahlreichen USA-Reisen des damaligen BDI-Präsidenten Berg im Oktober/November 1966. "Der amerikanische Handelsminister, John T. Connor, bot seine Vermittlung an, und er konnte Thomas S. Gates (Morgan Guarantee Trust Company) dafür gewinnen, eine amerikanische Kontaktgruppe zusammenzustellen, die (außerhalb der starren Verbandsstruktur) die Spitzenvertreter amerikanischer Großbanken und industrieller Großunternehmen, die zumeist Zweigniederlassungen in Deutschland hatten, umfaßte." (187) Auch für Werner LINK gilt der grundsätzliche Wert dieser Begegnungen. "Die Vermittlungsfunktion

(183) W. Link, a.a.O., S. 142.

(184) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S. 180. vergl. auch W. Link: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945 - 1975. Düsseldorf 1978, S. 264/265/266 und S. 145 ff.

(185) vergl. dazu Punkt 4.

(186) W. Link, a.a.O., S. 170.

(187) W. Link, a.a.O., S. 149.

dieser Konferenzen ... ist darin zu sehen, daß Informationen über die Einstellungen zu den aktuellen und grundsätzlichen Problemen ausgetauscht werden und durch anschließende Gespräche mit ausländischen und heimischen Regierungsvertretern in Deutschland bzw. in den USA in das politische Entscheidungssystem einfließen. Auf diese Weise können sie den transnationalen Basiskonsens stärken, aktuelle Meinungsverschiedenheiten und Konflikte ins Bewußtsein heben und Voraussetzungen für eine produktive, spannungsmindernde Konfliktvorbereitung im assoziativen Sinne schaffen ..."(188)

So schätzt auch das Auswärtige Amt die Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen im transatlantischen Dialog ein (189). Neben einem weitgehenden Grundkonsens zwischen den atlantischen Partnern gibt es auch "zur Frage der Einflußnahme auf außenwirtschaftliche Beziehungen zwischen Ost und West oder Norden und Süden für außenpolitische Zwecke .. auf Unternehmensebene keine ernsthaften transatlantischen Meinungsverschiedenheiten."(190)

Neben diesen regelmäßigen Gesprächen veranstaltet die deutsche oder amerikanische Seite auch Tagungen zu ad hoc interessierenden Sachfragen. So fand Anfang April 1981 in München ein deutsch-amerikanisches Industrie-gespräch über die Fortentwicklung der Rüstungskooperation statt. 160 Vertreter deutscher und amerikanischer Unternehmen sowie Mitarbeiter der Verteidigungsministerien beider Staaten und Angehörige der US-Streitkräfte in Europa beteiligten sich an der vom BDI organisierten Veranstaltung (191). Grundlage des Gespräches bildeten Ausführungen der Vertreter der beiden Verteidigungsministerien über die Rüstungsplanungen von Heer, Luftwaffe und Marine sowie Referate je eines deutschen und amerikanischen Industrievertreters über Erfahrungen und Schwierigkeiten bei der internationalen Kooperation. Arbeitskreise vertieften auch hier die Problematik und beschäftigten sich mit speziellen Produktplanungen.

(188) W.Link, a.a.O., S.149/150, der diese Aussage an Beispielen näher erläutert.

(189) Das Auswärtige Amt: "Ausgeprägte Gemeinsamkeiten im politischen und wirtschaftlichen Bereich - seien es Ideale, Interessen und Sorgen - bieten für den transatlantischen Dialog die entscheidende Grundlage" zitiert nach: BDI Informationen + Meinungen 4/82.

(190) ebenda.

(191) vergl. BDI Informationen + Meinungen 5/1981.

Dieses Gespräch knüpfte an ähnliche Informationsveranstaltungen, die ein Jahr vorher bereits in den USA und der Bundesrepublik stattgefunden hatten. Trotzdem schien die US-amerikanische Seite besonders von der Regierungsebene her nach der Präsidentschaftswahl Reagans immer weniger von einer transatlantischen Rüstungskooperation zu halten.

Daneben veranstaltet der BDI für interessierte ausländische und deutsche Unternehmer Regionalseminare, wie beispielsweise dasjenige zu Saudi-Arabien am 26.1.1981, bei dem als Gesprächspartner neben dem saudischen Botschafter auch Fachleute aus dem Auswärtigen Amt, dem BMWi, der DEG und dem Nah- und Mittelostverein zur Verfügung standen. Getragen wurde das Seminar vom BDI gemeinsam mit der Deutsch-Arabischen Gesellschaft (192). Ähnliche Seminare gibt es anlässlich hoher Staatsbesuche, wie zum Beispiel dem des malaysischen Vizepremier und Minister für Handel und Industrie, Mahathir bin Mohamad am 23. und 24. April 1979 (193), der an der Spitze einer Regierungs- und Wirtschaftsdelegation die Bundesrepublik besuchte. Der Hauptverband der Deutschen Holzindustrie und verwandter Industriezweige e.V. und das Malaysian Investment Centre, Düsseldorf, veranstalteten deshalb ein Investitionseminar in Zusammenarbeit mit dem BDI und der DEG.

Über die Seminararbeit hinaus werden regelmäßige Unternehmergespräche mit vielen Ländern des Westens und der Dritten Welt durchgeführt, die auch multilateral organisiert sind; so z.B. das Europäisch-Mexikanische Kolloquium in Mexiko, an dem Vertreter aus 13 Ländern teilnahmen. Möglichkeiten und Bedingungen für europäische Investitionen in Mexiko sowie Fragen des Technologietransfers sollten die Hauptthemen bilden (194). Ähnliches galt für die Indisch-Europäische Unternehmerkonferenz (195).

(192) vergl. BDI Informationen + Meinungen 1/1981.

(193) vergl. BDI-Rundschreiben vom 2.4.1979.

(194) Die Bedeutung der Wirtschaft in den internationalen Beziehungen wird auch hier deutlich, wenn es heißt: "Das Kolloquium wird von Staatspräsident Lopez Portillo eröffnet, mehrere Kabinettsmitglieder ... und der Generaldirektor der staatlichen Erdölgesellschaft Pemex ... werden vortragen und für Diskussionen zur Verfügung stehen." aus: BDI-Rundschreiben vom 22.3.1979.

(195) vergl. BDI-Rundschreiben vom 6.8.1980.

Bilaterale Unternehmengespräche, die meist ad hoc einberufen werden, gibt es mit vielen Ländern; so etwa das Deutsch-Senegalesische Unternehmengespräch (196) oder die Deutsch-Indonesische Investitionskonferenz (197). Gerade die ASEAN-Länder erfreuten sich Ende der siebziger Jahre gesteigerter Aufmerksamkeit des BDI. Die Konferenz sollte neben der Anbahnung von Geschäftskontakten Gelegenheit bieten, der indonesischen Regierung die Schwierigkeiten und Hindernisse vorzutragen, auf die ausländische Firmen bei Investitionsvorhaben in Indonesien treffen. Dem BDI-Schreiben beigelegt war eine detaillierte Liste der Probleme im bilateralen Wirtschaftsverkehr und eine ebenso detaillierte Liste der Maßnahmen zur Besserung.

Daß auch hier die Grenzen zu rein politischen Gesprächen sehr leicht überschritten werden, zeigt die Deutsch-Finnische Unternehmerkonferenz vom 9. Mai 1979 in Köln. Anlässlich eines Besuches von Staatspräsident Uhro Kekkonen besprachen die Unternehmer nach einer ausführlichen Erörterung der Möglichkeiten einer beiderseitigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch die Probleme der Finnen in Bezug auf die EG und der weltweiten Politisierung des Außenhandels (198).

Immer einen Anlaß findet man im BDI auch zu Konferenzen mit der Welt handelsmacht Japan und deren Industrieverband KEIDANREN; wie überhaupt die USA, Japan und Frankreich die wichtigsten Partner für Wirtschaftskontakte jeglicher Art sind (199).

Die Grenzen dieser Unternehmerkonferenzen zu den Delegationen und Empfänge (siehe oben) werden fließend. Beide unterscheiden sich lediglich durch den Grad der Institutionalisierung und den Umfang der Beteiligung. Während Delegationen höchstens 40 Personen zählen, können bei Konferenzen

(196) vergl. BDI-Rundschreiben vom 29. März 1979.

(197) vergl. BDI-Rundschreiben vom 14.5.1979. im Verteiler werden als Adressaten aufgeführt: die BDI-Mitgliedsverbände, der BDI-Außenwirtschaftsausschuß, der Ostasiatische Verein, die DEG, das Auswärtige Amt Abt. 340 und das BMWi Ref. VB 3, IV A 3, V C 5.

(198) vergl. BDI-Rundschreiben vom 9. Juli 1979.

(199) vergl. BDI-Jahresversammlung 1976. Rede von BDI-Präsident Sohl. S. 107: "Für besonders wichtig halte ich die bilateralen deutsch-französischen und deutsch-amerikanischen sowie die deutsch-japanischen Industriegespräche."

schon fast 200 Gesprächspartner auf die deutschen Unternehmer zukommen. Bei allen diesen Konferenzen wurden auch die Unternehmen und die Mitgliedsverbände unmittelbar in die Kontakte einbezogen, während Delegationen und Empfänge im wesentlichen vom BDI, seinen hohen Funktionären und Wirtschaftsrepräsentanten getragen werden. Um einen Hinweis auf den Umfang der Delegations-, Empfangs-, Ausschuß-, Kommissions- und Konferenz-tätigkeit des BDI zu gewinnen sei hier eine - wohl ebenfalls unvollständige - Liste der Treffen im Jahre 1981 angefügt (vergl. nächste Seite).

Zusammenfassend bleibt zu sagen, daß alle diese Gremien regionen- und problembezogen ineinandergreifen. Auch zeitlich stehen sie in Zusammenhang: Delegationen bereiten Konferenzen vor, die manchmal zu Ausschüssen und Kommissionen mit regelmäßiger Kontaktpflege 'entarten' können. Viele Länder unterhalten mit dem BDI etliche dieser Formen der Zusammenarbeit bei ähnlicher personeller Besetzung in den Kernbereichen. Gesprächspartner ist dabei nicht immer nur der Staat oder die Industrie. Beispielsweise auch der amerikanische Bauernverband (American Farm Bureau Federation) sandte 1977 eine Delegation nach Köln, um im Rahmen einer Europareise zusammen mit dem BDI eine Konferenz zu den GATT-Verhandlungen abzuhalten (200).

Die Sitzungen aller dieser Gremien werden in der Regel sehr gut vorbereitet. Ausführliche Arbeitspapiere der Verhandlungspartner werden vorab ausgetauscht (der BDI fertigt seine Unterlagen für die deutsch-amerikanischen Industriegespräche beispielsweise gleich zweisprachig an), die Mitgliedsverbände werden in Rundschreiben gebeten, auf Probleme aufmerksam zu machen und die staatlichen Stellen werden über alle Vorgänge gut informiert. "Der BDI wirkte hier in engstem Einvernehmen mit der Bundesregierung, was ich dankbar hervorheben möchte." (201) Oft entstehen solche Gremien auf staatliche Anregung. Häufiger ist jedoch die Industrie der Motor der internationalen Verbandsarbeit.

(200) vergl. BDI-Mitteilungen 3/4, 25.Jhg., S.3.

(201) BDI-Präsident Sohl auf der Münchner Jahrestagung des BDI 1975, S.89.

Monat	Delegationen	Empfänge	Ausschüsse	Kommissionen	Konferenzen
Januar					-Saudi-Arabien Seminar -Dt.-Norwegische Unternehmertr fen -Dt.-Amerikan Untern.-Gespr
Februar		Jugoslaw. Min.Präs. beim BDI			
März	-BDI-Deleg. Saudi-Arab., VAE			-Dt.-Libysche Kommission	
April	-BDI Präs.in Schweden	-Brasil. Planungsmin. beim BDI -libysche Reg. Deleg. beim BDI			-Dt.-amerikanis Industriegespr
Mai		-irakischer Planungsmin. -türkische Delegation -indonesischer Minister			-Indonesien- Konferenz -Dt.-irakisches Wirtsch.-Gespr
Juni	-BDI-Deleg. Guinea	-neuseeländ. Min.Präs. -brit.Staats- minister -Kongolesischer Minister	-Dt.Französ. Wirtschafts- ausschuß		-Dt.-französ. Präsidenten- treffen
Juli					-Industriekonf in Spanien
August		-griech. Indus- triemin.			
September		-japan.Unterneh- merverbände -algerische Reg.-Deleg. Koreanischer Ind.+Handelsmin.	-Dt.-Korean. Arbeitsgruppe für wirtsch. Zusammenarbeit		

Monat	Delegationen	Empfänge	Ausschüsse	Kommissionen	Konferenzen
Oktober	-BDI-Präsident in Südafrika	-japan.Unter- nehmerdeleg. -Wirtschafts- fachleute aus der VR China			-Investitions- seminar Kanada -EC/US-Business- men's Council
November	-BDI-Delegation in Japan	-saudi-arab. Finanz+Wirt- schaftsmin.	-Dt.-Saudi. Wirtschafts- kommission		-Investitions- seminar Venezuela
Dezember		-Staatspräsi- dent von Guinea		-Dt.-Argentinische Gemischte Kommi- ssion	

Tabelle : Delegationen, Empfänge, Ausschüsse, Kommissionen und Konferenzen unter BDI-Beteiligung im Jahr 1981.

Quellen: BDI Informationen+Meinungen Jhg.1981; BDI-Mitteilungen Jhg.1981, BDI-Jahresbericht 1980-82.

In den Gesprächen hat neben der wirtschaftlichen Hilfsfunktion des Verbandes zur Anbahnung von Geschäftskontakten die politische Ebene viel Raum. Über wirtschaftspolitische Probleme gelangen die Diskutierenden meist sehr schnell zu allgemein politischen Fragen, die nur noch mittelbar wirtschaftliche Interessen tangieren. Dies geht so weit, daß sich der Verband etwa als ein Garant der atlantischen Allianz versteht - und in dieser Bedeutung auch vom Auswärtigen Amt gewürdigt wird. Nach Einschätzung des ehemaligen BDI-Präsidenten Sohl: "Ich kann hier nicht ins Detail gehen, aber mir liegt doch daran, bei dieser Gelegenheit deutlich zu machen, daß solche Konferenzen und Auslandsdelegationen des BDI auch dazu beitragen, politische Streitfragen wenn nicht zu lösen, so doch spürbar zu entkrampfen, wie dies beispielsweise in der Boykott-Frage durch Gespräche mit arabischen, aber auch israelischen Regierungsvertretern offenbar gelungen ist."(202)

Politisch wertvoll werden alle Gespräche vor allem im nationalen Rahmen, wo der BDI an Sachkompetenz und Prestige gewinnt und als erfahrener Gesprächspartner gesucht wird.

Bei all dem erstaunt umso mehr, daß nur die spektakulärsten Treffen des Industrieverbandes in der Presse der Bundesrepublik wahrgenommen werden. Ansonsten findet diese Komponente der nationalen Außenpolitik in den Medien der Republik kaum Resonanz.

Wenn wir auch hier den Bezug zum theoretischen Rahmen suchen, so fällt auf, daß diese Treffen zuallererst konsensbildenden Charakter haben. Sie sind - mit HABERMAS - zunächst verständigungsorientiert und können aus einem weiten Bereich gemeinsamer Grundüberzeugungen schöpfen, die dem Kapital quasi 'natürlich' anhaften. Nimmt man aber beispielsweise die deutsch-amerikanischen Industriellenbeziehungen, so werden sie in den siebziger Jahren zunehmend zunächst von ökonomischen, später auch politischen Systemzwängen verformt. Dies ergab Probleme, die so weit gingen, daß der verständigungsorientierte Grundkonsens angekratzt wurde (203).

(202) vergl. BDI-Jahresversammlung 1976, S.108.

(203) beginnend mit den Währungsturbulenzen Anfang der siebziger Jahre bis zum Wirtschafts-embargo Reagans gegen das europäisch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft, die zunehmend protektionistischen Abschottungsmaßnahmen und die Finanz- und Geldpolitik der Amerikaner Anfang der achtziger; auf europäischer Seite stimmte u.a. der gemeinsame Agrarmarkt und das AKP-Präferenzsystem die Amerikaner verdrießlich.

Zweckrationales Verhandeln, bei dem man sich auf 'bargaining chips' stützen konnte, war zunehmend gefragter.

3. Aussagen und Ziele des BDI zur Außenwirtschaftspolitik und zur
Auswärtigen Kulturpolitik.

3.1. Theoretisches zur Zielbestimmung.

Jürgen HABERMAS nannte als wesentliche Kategorien zur Erfassung gesellschaftlichen Handelns, besser des Handelns der Individuen in einem gesellschaftlichen Kontext, die Lebenswelt sowie das politische und das wirtschaftliche System. Aus allen drei Bereichen ziehen die politischen Akteure Motive ihres Handelns. Damit ergeben sich Handlungsfelder, in denen Personen ihre leitenden Interessen und damit Handlungsziele abstecken.

Zum einen liegen diese Zielfelder in der Lebenswelt der Akteure. Strukturelle Komponenten dieser Lebenswelt seien Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit (1). Gesamtgesellschaftlich werden so besonders kulturelle Anliegen zu Zielen, die behauptet werden sollten - allerdings nicht in der stringenten PARSONSchen Formulierung, sondern in der Form von kommunikativ kritisierbaren Geltungsansprüchen.

Zum zweiten liegen Zielfelder beim politischen System. Hier wird besonders die Systemerhaltung durch Legitimation aber auch durch existentielle Sicherungs- und Verteidigungsmaßnahmen zum Ziel für 'machtvolle' Politiker. (Machtunterworfenen werden andere Ziele haben können.)

Zum dritten liegen Zielfelder beim wirtschaftlichen System; wohl dem wichtigsten Bereich des Handelns, denn von dort gehen mit Sanktionen verbundene Wirkungen vor allem in das politische System aber auch in die Lebenswelt - in einem politischen System wie dem der Bundesrepublik mehr, in einem staatswirtschaftlichen weniger (was nicht heißen soll, daß dort der Primat der Politik voll durchsetzbar wäre).

Diesen beiden systemischen Bereichen können sich die Akteure nicht, oder nur in Marginalien entziehen; sie haben dort funktionale Erfordernisse zu erfüllen. Hier entstehen die Handlungszwänge außenpolitischen Tuns (2).

(1) vergl. den einleitenden theoretischen Teil.

(2) vergl. viele Arbeiten von Helga Haftendorn, die diesen Aspekt zum zentralen Problem ihrer Forschungen macht. H.Haftendorn et.al.(Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Köln 1978.

Damit ergeben sich allgemein drei Handlungs- und Zielfelder für die deutsche Außenpolitik (und nicht nur für diese):

- die Auswärtige Kulturpolitik
- die Sicherheitspolitik und
- die Außenwirtschaftspolitik.

Den Begriff 'Auswärtige Kulturpolitik' möchte ich dabei weiter fassen als gewohnt. Es geht dabei auch um Antriebe, die politischen Zielen zugrunde liegen. So kann neben der kulturellen Arbeit etwa der Goethe-Institute im Ausland auch das humanistische Streben nach Gerechtigkeit - etwa in der Entwicklungspolitik - als Kulturpolitik verstanden werden, denn die Antriebe dafür liegen in der Kultur eines Landes; sie entspringen primär weder den politischen noch den wirtschaftlichen Systemmechanismen, ja geraten vielfach mit ihnen in Konflikt. Die Entwicklungspolitik Erhard EPPLERS, der sich kräftig gegen Widerstände aus dem Wirtschaftsministerium zur Wehr setzen mußte, hat dies vor Augen geführt. Allerdings schreibt auch er: "Politik jenseits aller Interessen hat es nie gegeben und wird es nie geben. Auch in der Entwicklungspolitik geht es nicht darum, unsere Interessen zu verleugnen; es geht darum, sie richtig zu verstehen und zu definieren."(3)

Daß auch in diesem Politikbereich die systemischen Handlungsfelder der Außenpolitik durchschlagen, ist dem Bericht der PEARSON-Kommission zu entnehmen: "Ein Großteil der bilateralen Entwicklungshilfe diente tatsächlich dazu, kurzfristige politische oder strategische Vorteile zu erlangen oder Exporte der Geberländer zu fördern ..." (4) Die Dominanz der beiden Systembereiche hält heute mehr denn je an.

Die Sicherheitspolitik entspringt Antrieben aus dem politischen System, wenngleich hier Überlappungen zur Ökonomie festgestellt wurden (5).

Das bei weitem umfangreichste Handlungsfeld der deutschen Außenpolitik

(3) E.Eppler: Wenig Zeit für die Dritte Welt. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1981⁸, S.98.

(4) L.Pearson u.a.: Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Deutsche Ausgabe. Wien München Zürich 1969, S.22/23.

(5) vergl. die Forschungen zum Militärisch-Industriellen Komplex von Dieter Senghaas oder Jörg Huffschild, um nur zwei stellvertretend zu nennen.

ist die Außenwirtschaftspolitik, denn sehr viele Antriebe setzen hier Zwecke, die nicht selten auch die Sicherheits- und Kulturpolitik beeinflussen. BREDOW und BROCKE unterteilen den pauschalen Begriff der Außenwirtschaftspolitik in Währungspolitik, Handelspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Kapitalmarktpolitik, Integrationspolitik und Entwicklungspolitik (6). Einzuwenden ist dagegen lediglich, daß alle diese Bereiche auch von der Kultur- und der Sicherheitspolitik durchdrungen werden. Die wesentlichsten Antriebe allerdings - und da ist BREDOW/BROCKE zuzustimmen - kommen aus dem ökonomischen System.

Dies zeigt, daß eine weitere Unterscheidung notwendig wird: Außenpolitische Handlungsbereiche existieren nicht für sich; sie üben Wechselwirkungen aufeinander aus und können verschieden eingesetzt werden. Die drei Handlungsfelder (Kultur, Sicherheit, Außenwirtschaft) können deshalb verstanden werden als:

- Ziel- und Sachbereich der Außenpolitik,
- Instrument der Außenpolitik (7) und als
- Determinante für die jeweils anderen beiden.

Außenwirtschaftspolitik ist so meist für sich genommen ein wichtiger Ziel- und Sachbereich der Außenpolitik, allein aus der funktionalen Notwendigkeit heraus, die nationale Wirtschaft zu stärken. Sie kann aber auch zum Instrument der Außenpolitik beispielsweise für Zwecke der Sicherheitspolitik werden. Die wirtschaftliche Hilfe und Zusammenarbeit mit der Türkei etwa erfüllte auch dieses Ziel. Peter BERNHOLZ hat schon 1966 die Außenwirtschaftspolitik als Instrument der Außenpolitik untersucht (8). Dabei führte er die Macht, die ein außenwirtschaftlich handelndes Land gegenüber einem anderen auszuüben vermag, auf zwei Tatbestände zurück: "Auf den (eigenen) Operationsspielraum und auf die Präferenzbeziehungen der Staatsleitung des betroffenen Landes." (9)

(6) vergl. W.v.Bredow, R.H.Brocke: Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Stuttgart 1981, S.128-138.

(7) vergl. P.Bernholz: Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Frankfurt am Main, 1966.

(8) ebenda.

(9) ebenda, S.69.

Von Bedeutung seien dabei etwa militärische Güter, die Energieversorgung, Ernährung und Gesundheit sowie das Einkommen bestimmter Bevölkerungsgruppen. Daraus folgert BERNHOLZ, daß, falls es in der Macht des handelnden Staates steht, ihm offenbar daran gelegen sein muß, "durch geeignete Schritte die Größe des (eigenen, R.R.) Operationsspielraums zu erweitern und die Präferenzskala (des anderen, R.R.) für die eigenen Zwecke günstiger zu gestalten." (10) Als Bestimmungsfaktoren für den Operationsspielraum führt er an: Handelshemmnisse, Einfluß auf die Preise im Ausland, Einfluß auf die Verbrauchsgewohnheiten. Die Ebene der Beeinflussung der Handelsströme ist neben der Beeinflussung der Kapitalströme wichtigster Bereich bei der Mikroökonomie. Bei den makroökonomischen Instrumenten der Außenpolitik führt BERNHOLZ die Einwirkung auf Auslandsvermögen, Beschäftigung, Volkseinkommen und Preisniveau des anderen Landes sowie die Beeinflussung des Bevölkerungswachstums und die Änderung der im Inland verfügbaren Güter und Dienstleistungen an. "Daraus ergibt sich, daß eine außenpolitische Aktion mit wirtschaftlichen Mitteln sich nicht auf die Beeinflussung nur einer wirtschaftlichen Größe zu beschränken braucht." (11) Alle diese Maßnahmen setzen aber eine bewußte Indienstnahme der Außenwirtschaftspolitik für andere Felder der Außenpolitik voraus.

Außenwirtschaftspolitik kann aber auch diese Felder unbewußt, gewissermaßen nebenbei bestimmen, wenn etwa bei der Sicherheitspolitik die wirtschaftliche Dynamik selbst so unüberwindlich scheinende Grenzen wie den 'Eisernen Vorhang' überwindet und auf diese Weise Tatsachen schafft, die auch für Erstere relevant sind.

Reinhold ROTH machte auf eine dritte Kategorie bei der außenpolitischen Zielermittlung aufmerksam: "Sicherlich müssen die außenpolitischen Ziele so formuliert sein, daß sie sich den Tendenzen und Konstellationen im internationalen System anpassen, weil dieses nur begrenzt zu manipulieren ist. Sie müssen aber ebenso den Erfordernissen des jeweiligen politischen Systems entsprechen. Außenpolitische Ziele enthalten daher Problem-

(10) ebenda, S.75.

(11) ebenda, S.130.

lösungsmuster des internationalen, des eigenen politischen Systems, des Organisations-, Kommunikations- und Parteiensystems sowie der Interessen der dahinterstehenden Akteure mit ihren internationalen, soziopolitischen und ökonomischen Abhängigkeiten." (12) Die Zielermittlung muß also immer drei Ebenen berücksichtigen - und damit knüpfen wir an die obigen theoretischen Aussagen zur Innen-, Außen- und Internationalen Politik an:

- das internationale System,
- das nationale politische System und
- die nationalen gesellschaftlichen Interessen.

Außenpolitische Ziele haben hier ihre Wurzeln, aber auch ihre Adressaten.

Das internationale System unterteilt sich dabei aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise für Hans Peter SCHWARZ in vier "auswärtige Bezugsfelder und Bezugseinheiten":

- Staaten und Regionen im europäisch-atlantischen Raum,
- die sozialistischen Staaten in Europa,
- die sonstigen außereuropäischen Staaten und Regionen sowie
- die Vereinten Nationen (13).

Reinhold ROTH vermengt dagegen alle diese eben auseinandergehaltenen Kategorien, wenn er bei seinen grundlegenden "außenpolitischen Problem-bereichen" etwa das besondere Verhältnis zu den USA neben die Außenwirtschaftspolitik stellt (14); ist doch Letztere ein wichtiger Bestandteil des Ersteren. Ich will die regionalen Problembereiche auch im Anschluß an Waldemar BESSON und David CALLEO (15) auf drei beschränken:

- die westlichen Industrieländer,
- den staatswirtschaftlichen Ostblock mit China und
- die Dritte Welt mit der OPEC.

Damit steht ein Raster zur Ermittlung und Systematisierung außenpolitischer Ziele mit folgender Tabelle (vergl. nächste Seite).

Auch die Ziele des Bundesverbands der Deutschen Industrie werden sich - sofern sie außenpolitischer Natur sind - in diesem Raster einfangen lassen.

(12) R.Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Weisenheim am Glan 1976. S.34.

(13) vergl. H.P.Schwarz: Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1975, S.239-367.

(14) vergl. R.Roth, a.a.O., S.34.

	Zielbereiche	Außenwirtschaftspolitik	Sicherheitspolitik	Auswärtige Kulturpolitik	Zielbereiche	
Ziel- komponenten						analytische Ebenen
Ziel- und Sachbereich						nationale, gesell- schaftliche Interessen
Instrument						nationales politisches System
Determinante						internationales System
Ziel- komponenten						analytische Ebenen
	regionale Problemfelder	Westliche Industrie- länder	Dritte Welt und OPEC	Ostblock und China	regionale Problemfelder	

Tabelle : Die außenpolitischen Zielbereiche, deren strukturelle Komponenten, analytische Ebenen und regionale Problemfelder.

Ich will mich im Folgenden besonders auf die Zielbereiche und regionalen Problemfelder beziehen, wenn ich näher auf die außenpolitischen Ziele des Verbandes eingehe. Die beiden anderen Kategorisierungen dienen der besseren analytischen Durchdringung dieses komplizierten Sachverhalts; es wird sich im Verlauf der nächsten Seiten immer dort auf sie bezogen, wo dies notwendig erscheint.

Bei den folgenden Aussagen geht es um die Ziele und Interessen der 'Gesamtindustrie'. Die Anliegen der großen Industriezweige wären differenzierter und oft uneinheitlicher, manchmal gegensätzlich. Der BDI hat eben auch eine wesentliche Integrationsfunktion, die sich in seinem Zielkatalog niederschlägt.

Um manche Aussagen - etwa zu den Exportförderungsmaßnahmen oder zur Weltwirtschaftsordnung - nicht doppelt ansprechen zu müssen, werden diese Punkte dort behandelt, wo sie schwerpunktmäßig relevant werden. Es soll dabei aber nicht das Mißverständnis entstehen, daß etwa die Exportförderung, nur weil sie der Politik gegenüber den Entwicklungsländern zugeordnet wurde, im Verhältnis zu den westlichen Industrieländern oder zum Ostblock keine Bedeutung hätte.

Und noch etwas ist anzumerken: "Die Interessen der Industrie galten und gelten primär der handelspolitischen Ordnung aus der Sicht unseres Landes, d.h. dem Zustande und den Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen eigener deutscher Politik. Letztere vollzieht sich jedoch in einem gewissen Umfange, in steigendem Umfange im Rahmen der von europäischen Kompromissen getragenen, europäischen Handelspolitik." (15) Und die SÜDDEUTSCHE ZEITUNG gewichtet die innen- und außenpolitischen Interessen des BDI: "In der Tat haben für die Industrie nicht innenpolitische Zänkereien, sondern die Bewältigung weltpolitischer und in ihrem Gefolge weltwirtschaftliche Konfliktstoffe Vorrang. Und da kann die Industrie nicht erkennen, daß die Bundesregierung etwa falsch operieren würde." (16) Im Grundsätzlichen trifft diese Einschätzung auch nach meiner Meinung zu,

(15) F.Richter: Handelspolitische Aspekte einer Außenwirtschaftspolitik für die Industrie. Köln, Mai 1981.

(16) Süddeutsche Zeitung vom 21.Mai 1980.

wenngleich der Verband im Detail viele Verbesserungen im Bezug auf die bundesdeutsche Außenpolitik anzubringen hat, die seinen Interessen noch besser entgegenkommen.

Methodisch beziehe ich mich dabei weitgehend auf schriftlich niedergelegte Quellen - Veröffentlichungen des Verbandes, daneben aber auch Zeitungs- und Zeitschriftenmeldungen und -berichte - sowie auf nicht standardisierte Interviews mit Verantwortlichen in Verband und Ministerialbürokratie. Diese wurden vor allem qualitativ ausgewertet (17).

(17) vergl. die methodische Kritik bei H.Abromeit: Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik. Frankfurt New York 1981. S.7 ff. Sie versucht in ihrem Forschungsfeld, die quantitative Inhaltsanalyse als Methode anzuwenden.

3.2. Außenwirtschaftspolitik und westliche Industrieländer.

Außenwirtschaftspolitik mit den westlichen Industrieländern bezieht sich vor allem auf die Bereiche

- Handelspolitik,
- Währungspolitik und
- Politik in Bezug auf Direktinvestitionen (18).

Der Staat und dessen Akteure besetzen alle drei Politikfelder; der Verband sieht als unmittelbar Betroffener hier seine Hauptaufgabe. Hier werden industrielle Interessen virulent, hier werden Personen und Gruppen jenseits der nationalen Grenzen tangiert, hier haben wir einen Teilbereich bundesdeutscher Außenpolitik vor uns, der wesentlich von den Unternehmen und ihrem Verband mitgestaltet wird.

Wenn es hier um die Beziehungen zu den westlichen Industrieländern geht, so steht dabei naturgemäß neben der Europäischen Gemeinschaft und Japan die USA im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit des BDI.

3.2.1. Handelspolitik.

Die siebziger Jahre waren voller handelspolitischer Spannungen zwischen den drei größten Industrieblöcken der westlichen Welt. War es im Verhältnis zu den USA 1970 die Mills Bill (ein protektionistischer Gesetzes-
text), die für Turbulenzen sorgte, so waren es 1980 die Streitigkeiten um Stahl, Autos und Chemie (19). Die Mills Bill sah Einfuhrquoten für Textilien und Schuhe, sowie allgemeine Einfuhrquoten und Zollerhöhungen

(18) Da die Politik des Verbandes in Bezug auf Direktinvestitionen bei den Beziehungen zur Dritten Welt weit mehr in den Vordergrund rückt, soll dort auf sie ausführlicher eingegangen werden.

(19) Zur Mills Bill: Während der Kongreßberatungen hat der BDI immer wieder versucht, auf US-Regierung und Abgeordnete Einfluß zu nehmen. Er lieferte Informationen für die Kongress-Hearings durch die BDI-Verbindungsstelle in New York; er wurde bei der Bundesregierung und der EG-Kommission vorstellig, und verfaßte ein 'Joint Statement' zusammen mit den europäischen Industrieverbänden, das Regierung, Kongress und der Öffentlichkeit in den USA zugesandt wurde und auf die Gefahren der Mills Bill aufmerksam machte. Gespräche einer BDI-Delegation im Dezember 1970 mit Vertretern der amerikanischen Wirtschaft ergänzten diese Vorstöße. Präsident Berg führte 1971 diese Gespräche mit Vertretern des neugewählten Kongresses und der Regierung fort. Als Ergebnis wohl nicht nur dieser Politik fiel die Mills Bill. vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.149/150.

vor. Der BDI schrieb dazu: "Das Jahr 1970 brachte nicht den erhofften Abbau der handelspolitischen Spannungen zwischen den USA und ihren wichtigsten Partnern, insbesondere Japan und der EWG." (20)

Das Problem Protektionismus führt uns an dieser Stelle zu dem Grundsatz der Handelspolitik des BDI in den siebziger Jahren: Freihandel und internationale Arbeitsteilung (21). Dahinter stehen konkrete Interessen: Die deutsche Industrie ist sehr an der Freiheit des Rohmaterialbezuges, an einem freien Zugang zu den Weltmärkten, an der Investitionsfreiheit und an freiem Kapitalverkehr interessiert. Hinzu kommt das Streben nach möglichst stabilen Wechselkursen. Innerhalb dieses idealen Zustandes gilt es für den BDI, die Anliegen der deutschen Industrie abzustecken, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und das politische Geschehen in seinem Sinn zu beeinflussen.

Drei Handlungsfelder wurden für den BDI in dem hier anstehenden regionalen Rahmen wichtig: das Verhältnis zu den USA, das zu Japan und die Europapolitik.

Seinen organisatorischen und institutionellen Ausdruck fand dies besonders in den GATT-Verhandlungen der Tokio-Runde. Auf sie will ich zunächst eingehen, um dann spezielle Probleme in bezug auf die drei Regionen anzusprechen. Die Genfer Verhandlungen sind wiederum nicht isoliert zu betrachten. Ihren Wert für die deutsche Industrie erhielten sie auch in ihrem Verhältnis zu den großen Weltwirtschaftsverhandlungen auf UN-Ebene, besonders zu den UNCTAD-Konferenzen (22).

Die GATT-Verhandlungen erstrebten jenen freien Welthandel auf der Basis der internationalen Arbeitsteilung. Waren die Ergebnisse der Kennedy-Runde noch vorrangig am Zollabbau ausgerichtet, so befaßte man sich dann 1973 bis 1979 mehr mit den sogenannten nichttarifären Handelshemmnissen, mit dem GATT-Instrumentarium, mit der Agrarpolitik, den Subsidien und Ausgleichszöllen, mit Exportkontrollen, Regierungskäufen, Energie- und

(20) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.149.

(21) "Grundlage der weltwirtschaftlichen Beziehungen sollte auch in Zukunft eine auf Marktmechanismen und freiem Güter-, Kapital- und Leistungsverkehr aufbauende Ordnung sein." aus: BDI-Mitteilungen 3/4 1976, S.1.

(22) vgl. weiter unten Kapitel 3.3.

Rohstofffragen und Präferenzen. Die Einigung auf eine neue Zollsenkungsformel trat in den Hintergrund, da Zölle schon lange nicht mehr die wichtigsten Hemmnisse im internationalen Handelsverkehr waren.

Der BDI war von Anfang an eine der treibenden Kräfte, die zu einer neuen Verhandlungsrunde in Genf rieten. Der wichtigste Anstoß kam allerdings aus den USA. Dort betrachtete man mit zunehmendem Unbehagen die Erweiterung der EG und deren Präferenzsystem mit vielen Entwicklungsländern. Die EG stand einer neuen GATT-Runde zunächst reserviert gegenüber. "Schließlich haben die USA ihren Wunsch nach konkreten Abreden über die Aufnahme umfassender Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Welthandels durchgesetzt. Damit hat die Gemeinschaft allerdings auch einem Wunsch entsprochen, der von der deutschen Industrie nachhaltig unterstützt wird." (23) Schon in der Vorbereitungsphase war der BDI immer wieder mit dem Thema GATT beschäftigt und machte grundsätzliche Anregungen im laufenden Kontakt mit den Verhandlungspartnern (24). Zusammen mit der amerikanischen Wirtschaft gab UNICE am 11.2.1972 ein 'Joint European Community - United States Statement Transmitted to GATT' heraus, um einen unüberhörbaren Anstoß zum Verhandlungsfortgang zu geben (25). Auch die jährlich tagenden E.C./U.S.-Businessmen's Councils unterstützten das GATT-Projekt. Da aber über Absichtserklärungen hinaus noch keine konkreten Verhandlungsvorschläge auf dem Tisch lagen, war der BDI damit beschäftigt, seine Konzeption zu erarbeiten. Der Handelspolitische Ausschuß der UNICE unter Friedrich Richter stellte schon 1972 "ein Inventar der Probleme auf, die nunmehr von den industriellen Verbänden der einzelnen EWG-Staaten geprüft werden müssen." (26) Dazu gehörten:

1. "Das Ziel ist die Erhaltung und Intensivierung des weltweiten Austausches von Waren, Dienstleistungen und Kapital ... Lösungen müssen den strukturellen Änderungen im Welthandel Rechnung tragen und Reziprozität gewährleisten."
2. Die GATT-Regeln sollten nicht infrage gestellt, aber im Hinblick auf regionale Zusammenschlüsse überprüft werden.

(23) BDI-internes Papier zur E.C./U.S.-Businessmen's Conference in Versailles vom 1.-3. März 1972.

(24) "Mit den Bonner Ministerien, der EG-Kommission in Brüssel sowie den übrigen Industrieverbänden der UNICE werden wir ständige Kontakte unterhalten und Sie laufend unterrichten, um Ihnen Gelegenheit zu geben, zu den jeweiligen konkreten Verhandlungsproblemen Stellung zu nehmen." aus: BDI-Rundschreiben vom 1.3.1972.

3. Bei Zollsensungen sei vorrangig eine Harmonisierung der bisher bestehenden sehr unterschiedlichen Zollsätze wichtig.
4. Der Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse gewinne besondere Bedeutung. Im übrigen formulierte der BDI hierzu nur Fragen, die das Problem umrissen. Konkrete Detailforderungen stellte er noch nicht.
5. Es sollten Maßnahmen zugunsten von Auslandsinvestitionen in die Verhandlungen aufgenommen werden.
6. "Zu prüfen bleibt, welche Hilfsmaßnahmen (zur Milderung handelspolitischer Härten, z.B. Schutzklausel, R.R.) sei es handelspolitischer oder finanzieller Art, infrage kommen."
7. Ein wichtiger Punkt sei die Liberalisierung im Handel mit Agrarerzeugnissen. Die Industrie wolle dieses Problem nicht auf ihre Kosten gelöst sehen.
8. Die Beziehungen zu den Entwicklungsländern werden an Bedeutung gewinnen (vergl. dazu Punkt 3.3.).
9. Die Beziehungen zu den Staatshandelsländern seien in diesem Zusammenhang erneut zu überdenken (vergl. dazu Punkt 3.4.).
10. "Die UNICE besteht darauf, daß die industriellen Verbände sowohl bei der Vorbereitung als auch bei den Verhandlungen selbst laufend konsultiert werden, wie das bei der Kennedy-Runde der Fall war."

Besondere Probleme waren für den BDI bereits in der Vorbereitungsphase die Zollsensungsformel, die Schutzklauselproblematik und das weite Feld der nichttarifären Handelshemmnisse in toto. Besonders zur Schutzklausel, einem Bereich, über den man sich bei der Tokio-Runde nicht hatte einigen können, bestanden bereits 1972 erhebliche Vorbehalte seitens des BDI, nachdem die USA eine Revision gewünscht hatten. "Diese Pläne werden vor allem aus der Sicht der deutschen Exportinteressen sorgfältig zu prüfen sein, zumal damit der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgegeben werden soll." (27)

Auch innerhalb der OECD war der BDI in der Vorbereitungsphase aktiv, denn dort sollte eine Expertengruppe um den früheren EWG-Präsidenten Rey einen

(25) "The US and the Community recognize the need for proceeding with a comprehensive review of international economic relations with a view of negotiating improvements in the light of structural changes which have taken place in recent years." aus: BDI-Rundschreiben vom 1.3.1972.

(26) BDI-Rundschreiben vom 16.6.1972.

Bericht zu den "Politischen Perspektiven für den internationalen Handel und die internationalen Wirtschaftsbeziehungen" ausarbeiten. Mit Sperrfrist wurde der Bericht sofort nach Fertigstellung 1972 dem BDI zur Verfügung gestellt.

Auf EG-Ebene sprach UNICE des öfteren mit den Verantwortlichen (28). Im großen Ganzen allerdings hielt man sich mit konkreten Vorschlägen zurück, da die Verhandlungsvollmacht der US-Regierung noch unsicher erschien (Neuwahlen) (29). Im Dezember 1972 tagte der Deutsch-Französische Ausschuß für wirtschaftliche und industrielle Zusammenarbeit. Als wichtigster Tagesordnungspunkt standen die GATT-Verhandlungen auf dem Programm. Sehr unterschiedlich war damals – das geht aus den Dokumenten hervor – auch die Haltung dieser beiden Industrieverbände zu GATT. So waren die Franzosen gegen jede Zollsenkungen und wollten stattdessen die nichttarifären Handelshemmnisse in den Vordergrund rücken. Der BDI schlug vor: "Die Haltung der EWG sollte von der amerikanischen Konzessionsbereitschaft abhängig gemacht werden. Wenn die Zollsenkungen, wie zu erwarten, einer der Schwerpunkte der Konferenzen werden, so besteht ein gemeinsames Interesse der EWG, der USA und Japans an einem Konferenzerfolg auch auf diesem Gebiet, da andernfalls die Zusammenarbeit der Industriestaaten im GATT gefährdet und ein Rückfall in bilaterale Methoden der Handelspolitik befürchtet werden müßte. Nicht minder gefährlich wäre eine Verlagerung der internationalen handelspolitischen Aktivität auf die Welthandelskonferenz (UNCTAD), bei der die Entwicklungsländer ein eindeutiges Übergewicht haben und bestrebt sind, die Industriestaaten zu majorisieren." (30) Daneben standen noch der Agrarhandel, die Reorganisation der GATT-Organisation und die Beteiligung der Entwicklungsländer an den Verhandlungen zur Diskussion.

(27) BDI-Rundschreiben vom 7.7.1972.

(28) "Gen.Dir. Braun und Dir. Luyten von der EG-Kommission berichteten im erweiterten Kreis der Delegates Permanents bei der UNICE über den Stand der Vorbereitungsarbeiten und strategische bzw. taktische Überlegungen zu den bevorstehenden GATT-Verhandlungen."
aus: BDI-Rundschreiben vom 12.9.1972 an die Mitglieder des Handelspolitischen Arbeitskreises des BDI.

(29) "Konkrete Vorschläge der EWG müßten sich im jetzigen Zeitpunkt in den Grenzen der amerikanischen Vollmachten halten. Respektiert man sie nicht und gestaltet man sie zu aggressiv, so liefe man Gefahr, die amerikanischen Protektionisten zu alarmieren."
aus: BDI-Rundschreiben vom 12.9.1972.

(30) aus dem vorbereitenden Papier des BDI zur Sitzung des Deutsch-Französischen Wirtschaftsausschusses im Dezember 1972, S.6.

Schon frühzeitig war der BDI auch darauf bedacht, Nachteile, die sich aus den Agrarverhandlungen für die Industrie ergeben könnten, fernzuhalten. "Im Gegensatz zum gewerblichen Sektor sehen die USA auf dem Agrargebiet die Übernahme des EWG-Agrarsystems bei gleichzeitiger Beibehaltung bzw. Übertragung der jetzigen, relativ hohen Agrarpreise auf die erweiterte Gemeinschaft als eine Beeinträchtigung der Rechte dritter Länder im Hinblick auf Art. XXIV GATT. Wir müssen industriellerseits darauf achten, daß sich diese Kompensationen auf den Agrarsektor und nicht auf den Industriesektor erstrecken." (31) Die Industrie strebte auch für den Agrarbereich langfristig den Grundsatz der internationalen Arbeitsteilung an.

In seiner vorläufigen Stellungnahme vom 31. Januar 1973 legte der Verband seine Forderungen an die neue GATT-Runde nach intensiven innerorganisatorischen Umfragen auf den Tisch. Themen waren nun die Zollsenkungen, Präferenzen, Entwicklungsländer, Agrar (wobei der Hauptproblempunkt im Verhältnis zu den USA gesehen wurde), nichttarifäre Handelshemmnisse (mit Verhandlungen zu Normen, Zollwert, Genehmigungsverfahren, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sowie zum öffentlichen Auftragswesen), Verhandlungsmethode und die Schutzklauselproblematik. Sowohl bei den Zollsenkungen als auch bei den nichttarifären Handelshemmnissen sollte die Situation der einzelnen Industriesektoren berücksichtigt werden. Damit lag ein recht umfangreicher Katalog der Hauptverhandlungspunkte vor, der während der gesamten Verhandlungsdauer nicht wesentlich erweitert wurde.

Zur Schutzklausel war schon damals für die deutsche Industrie wichtig, daß bei einer Änderung die Anwendung in verbindliche Konsultationsmechanismen innerhalb des GATT eingebunden werden muß - eine Haltung, die sich später auch die Bundesregierung zu eigen machte. Wesentlichster Gegenspieler der BDI-Interessen waren wiederum die USA u.a. bei Zoll, Agrar, Steuerliche Exportbegünstigung und GATT-Statut. Der BDI machte abschließend auf die politische Dimension des Welthandels aufmerksam. "Bei einem Stillstand, bei Erfolgslosigkeit der Verhandlungen würde erneut die Gefahr eines wachsenden Protektionismus, ja der Sprengung einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft heraufbeschworen. Dies wäre nicht nur für die Handelspolitik

(31) aus einem Vermerk des BDI-Referats Industrie/Landwirtschaft vom 29.6.1972.

zu beklagen, sondern ebenso in politischer Hinsicht. Denn es steht außer Frage, daß - genauso wie wachsende internationale Handels- und Wirtschaftsverflechtung die politische Kooperation fördert - handelspolitisch gegenseitige Abschirmung die politische Zusammenarbeit erschwert." (32)

Am 14.9.1973 wurden die Verhandlungen zur Tokio-Runde durch eine Ministerkonferenz offiziell eröffnet. Bis zu diesem Zeitpunkt waren alle Fronten deutlich geworden. Die Industrie hatte alle sie interessierenden Punkte abgeklärt - die Probleme sah man auf sich zukommen. Sie wurden verschlimmert durch die erste Ölkrise, die dadurch veränderten Terms of Trade und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler Industrieländer. Dennoch wollte man die weitere Liberalisierung des Welthandels. Die Verhandlungen mußten allerdings aufgeschoben werden, da der US-Regierung die Verhandlungsvollmacht durch den Kongreß fehlte.

Als wichtiger neuer Punkt tauchte 1974 innerhalb des Komplexes um die nichttarifären Handelshemmnisse die Frage der Ausfuhrsubventionen und Ausgleichsmaßnahmen auf. Wollten die USA jegliche Subventionen verbieten (und dabei auch die europäischen Agrarsubventionen einbeziehen), so bezweifelten die EG und Japan, daß eine exakte Auflistung aller Subventionen möglich sei. Sie wollten die Verhängung von Ausgleichsmaßnahmen vom Schaden in der mit Subventionsimporten bedrohten Wirtschaft abhängig machen wie dies bisher auch die GATT-Regeln vorsahen. Dieser Haltung schloß sich auch der BDI an.

Im Dezember 1974 wurde das neue US-Handelsgesetz verabschiedet, das dem Präsidenten umfangreiche Verhandlungsvollmachten einräumte, die bis 1979 befristet wurden. Nun konnte verhandelt werden - an den Themen änderte sich grundsätzlich nichts. Nur die Rahmenbedingungen verschlechterten sich zusehends; die Weltwirtschaft erlebte 1975 eine Rezession. Damit wurde der bloße Erhalt der freien Welthandelsordnung schon zu einem Erfolg der Tokio-Runde erklärt.

Auch 1975 war die Situation im GATT "im wesentlichen durch die zwei vonein-

(32) BDI: Vorläufige Stellungnahme des BDI zu den bevorstehenden GATT-Verhandlungen vom 31.1.1973.

ander abweichenden Verhandlungspositionen der Europäischen Gemeinschaft und der USA" gekennzeichnet (33).

Bei der Senkung der Zollsätze setzte sich allmählich die Position der EG durch, die für eine Harmonisierung und nicht für eine generelle Streichung der Zölle eintrat. Neu ist nun das Problem der Schutzklausel wieder aufgetaucht. Plädierte die EG (bei Zurückhaltung der Bundesregierung) für eine selektive Anwendung der 'escape clause' (auch gezielt gegen nur einen mißliebigen Wettbewerber), so wollte vor allem Japan nur eine allgemeine Anwendung der Schutzklausel zulassen (die produktbezogen für alle Lieferanten gelten sollte). Die USA hielten sich in dieser Frage zurück. Der BDI war als Dachverband gegen die selektive Anwendung, obwohl etliche seiner Fachverbände dafür plädierten (34).

Die Verhandlungen wurden nunmehr in sechs Gruppen geführt:

- Zölle
- Nichttarifäre Maßnahmen
 - mengenmäßige Beschränkungen
 - Subventionen und Ausgleichszölle
 - Technische Handelshemmnisse
 - Zollfragen
 - Regierungskäufe
- Sektorenverhandlungen
- Schutzklausel
- Landwirtschaft
 - Getreide
 - Fleisch
 - Milcherzeugnisse
- Tropische Erzeugnisse.

Die Spannungen mit den Vereinigten Staaten bezüglich GATT lösten sich erst, als US-Sonderbotschafter Robert Strauss im Juli 1977 mit der EG-Kommission vereinbarte, die Agrarverhandlungen gesondert anzugehen. Damit konnten wesentliche Fortschritte in anderen Bereichen erreicht und die

(33) BDI-Rundschreiben vom 22.10.1975. S.7. darin wurde wieder auf die Meinungsverschiedenheiten bei den Subventionen und Ausgleichszöllen sowie bei den Agrarverhandlungen hingewiesen.

(34) vergl. interne Aufzeichnung der BDI-Abteilung Außenhandel vom 19.Juli 1976.

handelspolitischen Beziehungen zwischen der EG und den USA entspannt werden. Das Problem an sich war aber noch nicht bewältigt (35).

Die USA erkannten bei den Subventionen und Ausgleichszöllen das Prinzip des Schadensnachweises an (36). Es würde in diesem Rahmen zu weit führen, alle Verhandlungspunkte aufzuführen, in denen es besonders zwischen der EG und den Vereinigten Staaten zu längerem Tauziehen kam. Sie reichten von der Zollwertermittlung bis zu den Regierungskäufen, vom Normenkodex bis zu Ausnahmen bei den Zollsenkungen. Der BDI legte - entweder direkt oder über UNICE - zu allen Punkten detailliert seine Vorstellungen dar.

Im besonderen Verhältnis zu den USA spielten neben den GATT-Verhandlungen und nach der Mills Bill von 1971 weitere Importrestriktionen eine größere Rolle. So insistierten 1970 der BDI-Präsident Berg und Otto Wolff von Amerongen vom DIHT zusammen mit US-Parlamentariern auf einem Selbstbeschränkungsabkommen bei Stahl. Hans-Günther Sohl, damals Vorsitzender der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und später BDI-Präsident, vereinbarte zusammen mit anderen westeuropäischen Stahlindustrieverbänden ein Übereinkommen mit Vertretern der amerikanischen Stahlindustrie zur Einschränkung der europäischen Stahlexporte in die USA. "Mit direkten transnationalen Kontakten war also auf einem Teilsektor eine Regulierung der Konkurrenz ohne staatliche protektionistische Eingriffe erreicht worden." (37)

Zudem machten die permanenten Währungsturbulenzen Anfang der siebziger Jahre der deutschen Industrie gerade im Verhältnis zu den USA sehr zu schaffen.

Der Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft veranlaßte die USA, von der EG im Rahmen der GATT-Ausgleichsverhandlungen eine Entschädigung zu fordern. Der BDI war bemüht, alle diese Streitpunkte auf die

(35) vergl. SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 13.12.1982, S.18: Unveränderte Haltung im Handelsstreit.

(36) vergl. BDI-Rundschreiben vom 10.Juli 1978, S.4.

(37) W.link a.a.O., S.156.

anstehenden GATT-Verhandlungen zu verschieben. In diesem Sinne beeinflusste er auch die Beratungen im US-Kongress zum US-Trade Reform Act (38).

Zusammenfassend läßt sich zum Problem Protektionismus sagen, daß die USA von 1970 bis 1980 fortwährend den Freihandel das Wort redeten, jedoch alljährlich mit neuen Sonderregelungen für bestimmte Sektoren Schutzmaßnahmen einführen wollten bzw. auch einführten. Der BDI wandte sich regelmäßig gegen solche Bestrebungen, denn er wollte das Risiko verkleinern, daß "zunächst vereinzelte Restriktionen eine Kettenreaktion auslösen, deren Auswirkungen nicht abzusehen sind."(39)

Trotz aller tiefen handelspolitischen Streitigkeiten versteht sich der BDI als wichtiger Träger der deutsch-amerikanischen Freundschaft. "Die Atlantische Partnerschaft und insbesondere die enge deutsch-amerikanische Zusammenarbeit mit ihren internationalen Zielsetzungen haben auch für die Industrie essentielle Bedeutung."(40) In diesem Satz wird die hinter den deutsch-amerikanischen Beziehungen liegende industrielle Interessenlage deutlich: Noch immer sind die Vereinigten Staaten der Garant für eine liberale Weltwirtschaftsordnung (vergl. dazu auch den nächsten Abschnitt). "Unternehmer auf beiden Seiten sind jedenfalls lebhaft daran interessiert, die Gemeinsamkeit der Ideale und der Interessen zu betonen, durch Informationen über wirtschaftliche Fakten und Analyse von Zusammenhängen Meinungsverschiedenheiten im Atlantischen Bündnis entgegenzuwirken und wirtschaftliche Vernunft im Interesse von Wachstum und Beschäftigung international möglichst viel Geltung zu verschaffen."(41)

Das Verhältnis zu Japan war schon immer problemloser, wenngleich die Exportoffensive aus Fernost seit Ende der sechziger Jahre, verstärkt aber ab 1976/77 (42) Anlaß zu vielen Aktivitäten des Verbandes gab. Konnte man schon nicht die Exportflut stoppen (wenngleich Selbstbeschränkungsabkommen immer wieder im Gespräch waren (43)), so wollte man doch einen verbesserten Zugang zum japanischen Markt.

(38) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.184/185.

(39) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.143. vergl. dazu auch W.Link, a.a.O., S.150 ff. und besonders dessen Einschätzung der Effektivität der BDI-Arbeit auf S.157 ff.; Aufschluß über die vielen protektionistischen Aktivitäten und Gesetzestexte gibt das BDI-Rundschreiben vom 2.4.1976, dem eine Bestandsaufnahme zum Protektionismus in den USA beigelegt ist. vergl. auch das BDI-Rundschreiben vom 18.5.1977.

In einer ausführlichen Analyse erörterte der BDI zunächst anlässlich einer Geschäftsführerbesprechung mit den Mitgliedsverbänden und dann in der Sitzung des Außenwirtschaftsausschusses vom 2. September 1980 die Japan-Problematik ausführlich (44). Dabei wurde die Bedeutung Japans zur Stützung des Systems der freien Weltwirtschaft betont. "Nach wie vor überwiegen gemeinsame Interessen an der Erhaltung eines freien Welt-handelssystems." (45) Dennoch fühlte sich der BDI durch die Handelsent-wicklungen aufgerufen, mögliche 'Gegenstrategien' zu entwerfen. Dabei sprach man sich gegen jegliche Art von Schutzmaßnahmen für die deutsche Wirtschaft aus. "Die Problematik des japanischen Export-Drives als Ergeb-nis der starken Rohölabhängigkeit des Landes kann nur auf politischer Ebene im Gesprächsdreieck USA-EG-Japan gelöst werden. Darüber hinaus sind flankierende Maßnahmen notwendig." (46) Der BDI plädierte für ein verbessertes System der deutschen Ausfuhrförderung, für den Abbau bzw. die Verlangsamung des Anstiegs sozialpolitischer und administrativer Be-lastungen in der Bundesrepublik, für die Verringerung der Abhängigkeit vom Rohöl in den Industrieländern insgesamt. Im übrigen sollte die Kon-kurrenz aus eigener industrieller Kraft bewältigt werden. Außerdem sollte auf politischer Ebene auf Japan Einfluß genommen werden. "Es ist darüber hinaus eine wichtige politische Aufgabe, Japan (Mitglied der OECD und Teilnehmer an den wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen der sieben wichtigsten Industrieländer) von Außenseiterverhaltensweisen (so nannte der BDI das massive Vordringen der Japaner auf Teilmärkten mit Unterstütz-ung der japanischen Regierung und Bürokratie, R.R.) abzubringen, die Spannungen und Störungen verursachen. Dabei ist nicht nur die Handels-politik im engeren Sinne angesprochen, sondern insbesondere die japanische Industriepolitik, das enge Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft in die-sem Land." (47) "Der BDI hält es für dringend geboten, im Kreis der Industrie-

(40) BDI-Informationen + Meinungen 4/1982.

(41) ebenda.

(42) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.145.

(43) So schon 1970, als der deutsch-japanische Wirtschaftsausschuß dementsprechende Ge-spräche geführt hatte; vergl. BDI-Jahresbericht 1971/72, S.156.

(44) vergl. internes BDI-Dokument.

(45) ebenda.

(46) ebenda.

länder insbesondere den wirtschaftspolitischen Dialog mit Japan zu vertiefen. Es geht nicht um vordergründige Korrekturen in der japanischen Außenhandelspraxis, sondern um eine neue Qualität des Dialogs mit Japan."(48)

In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die selektive Anwendung der Schutzklausel, über die bei den GATT-Verhandlungen der Tokio-Runde kein Ergebnis erzielt werden konnte, zu sehen. Die Japaner weigerten sich, aus guten Gründen, einer solchen Regelung zuzustimmen, da ihnen die internationale Kontrolle der Anwendung nicht gesichert erschien.

Die Japanproblematik trug auch zu einem weiteren Konfliktpunkt mit den USA bei: Dort ging man ab 1980 verstärkt dazu über, Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan auszuhandeln. Die überschüssigen Produkte wurden auf diese Weise vom US-Markt auf den der EG umgelenkt.

Bezüglich Europa argumentiert der BDI schon seit je im Sinn einer fortschreitenden Integration. Die deutsche Industrie unterstützte die Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen und die Erweiterung der Gemeinschaft. Aus diesem Grunde hat der BDI auf allen Gebieten seiner Verbandsarbeit Kontakte zur EG - eine Vielfalt, die hier nicht annähernd beschrieben werden kann.

Wichtig erscheint an dieser Stelle unserer Untersuchung, daß der BDI in handelspolitischer Hinsicht immer die treibende freihändlerische Kraft war und ist - oft im Gegensatz zum wichtigsten Partnerverband in Frankreich, aber auch zu dem in Großbritannien oder Belgien.

Kernpunkt war während der siebziger Jahre in Bezug auf Europa die Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung der EG. Außenwirtschaftspolitik, Europäisches Währungssystem (EWS) und zunehmende politische Integration gehören hierher. Zudem versuchte der BDI bei allen Anlässen darauf hinzuweisen, daß nur ein marktwirtschaftliches Europa ein Europa im Sinne der deutschen Industrie sein könne. "Dabei müssen nach Auffassung der deutschen Industrie in erster Linie die noch bestehenden steuerlichen, rechtlichen, tech-

(47) internes BDI-Dokument: Kommentar des BDI zur UNICE-Stellungnahme betreffend den Handel der EG mit Japan, S.2.

(48) ebenda, S.3.

nischen und administrativen Hemmnisse für einen ungehinderten Warenaus-
tausch beseitigt sowie Hindernisse für den freien Kapitalverkehr und eine
unternehmerische Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg abgebaut werden."
(49)

Als recht problematisch wurde von anfang an der europäische Agrarmarkt
eingeschätzt. Ihm gab die Industrie vor allem die Schuld an den Differ-
enzen mit den Vereinigten Staaten. Recht skeptisch stand die deutsche
Industrie zunächst auch der Assoziierungspolitik der EWG mit den AKP-
Staaten gegenüber. Hier sollte keine Aufweichung der GATT-Prinzipien
stattfinden.

Daneben plädierte der Bundesverband immer für eine ausgeglichene
Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedsländer - notfalls auch mit Ressourcen-
transfer - um so zur Wirtschafts- und Währungsunion zusammenzuwachsen (50).

Grundsätzlich sagt der BDI zur EG: "Das Gewicht der EG als stärkste
Handelsmacht der Welt ist eine unerläßliche Stütze der deutschen Bemühungen
zur Aufrechterhaltung des freien Welthandels. Die EG ist zudem der wichtig-
ste Aktionsrahmen deutscher Außenpolitik und bildet neben der NATO die
zweite Klammer zur Einbeziehung der Bundesrepublik in die westliche
Staatengemeinschaft. Es gibt zur EG keine Alternative."(51)

In diesem Sinne unterstützte der BDI Anfang der achziger Jahre die Genscher-
Colombo-Initiative, mit der neben der wirtschaftlichen auch die poli-
tische Integration der Gemeinschaft weiter vorangetrieben werden sollte.
Der deutsche und der italienische Politiker wollten durch eine "Europäische
Akte" die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) stärker an die
EG binden, und so die Sicherheits- und die Auswärtige Kulturpolitik in
die Kooperation auf Gemeinschaftsebene einbeziehen (52). Daß das Streben
der Industrie nach europäischer Integration auch von Seiten des BMWi sehr

(49) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.42.

(50) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.26.

(51) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.190/191.

(52) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.192.

wirkungsvoll eingeschätzt wird, zeigt die Bemerkung von Min.Dir.Ulrich Everling: "Die Industrie kommt bei diesem Prozeß eine wichtige Rolle zu. Sie kann die im Markt eröffneten Chancen nutzen und hat das auch schon weitgehend getan. Sie schafft über die Grenzen hinweg Strukturen, die erst die Basis für den politischen Grundkonsens abgeben." (53)

Die Stärkung der EG sollte aber für den BDI nie zum Selbstzweck werden. "Es gilt im Gegenteil, angesichts der europäisch-amerikanischen Differenzen auf sicherheits- und handelspolitischem Gebiet, die europäisch-amerikanischen Gemeinsamkeiten in den essentiellen Fragen der Freien Welt auf beiden Seiten des Atlantiks wieder stärker bewußt zu machen." (54)

Neben diesen durchgängigen, in den siebziger Jahren immer wiederkehrenden Problemen, beschäftigte sich der BDI auch mit eher partikularen oder einmaligen Sachverhalten, die nicht in die Beziehungen zu den USA, Japan oder den europäischen Nachbarn gehören.

So bemühte sich die deutsche Industrie u.a. darum, den politisch motivierten Südafrika-Kodex abzuschwächen (55), machte auf Probleme im Wirtschaftsverkehr mit der Türkei aufmerksam (56), und erkundete die Anlage- bzw. Rohstoffexplorationsmöglichkeiten in Kanada (57), Australien (58) und Neuseeland (58). Auch hier ist die Fülle, und meist auch die politische Tragweite der BDI-Aktionen sehr groß, so daß nicht alle Vorfälle an dieser Stelle diskutiert werden können.

Generell läßt sich sagen, daß die handelspolitischen Probleme mit den westlichen Industrieländern für den BDI immer als lösbar angesehen wurden, da der Konsens im Grundsätzlichen vorausgesetzt wurde.

(53) BDI-Jahresversammlung 1978, S.52. Diese Äußerung ist auch nicht uninteressant im Hinblick auf unseren theoretischen Rahmen.

(54) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.193.

(55) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.185.

(56) vergl. BDI-Rundschreiben vom 7.8.1979 und vom 18.12.1979 zu den Türkei-Transfervverzögerungen.

(57) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.175/176; So wünschte 1978 der kanadische Premierminister Trudeau eine Ausweitung der deutsch-kanadischen Wirtschaftsbeziehungen und Finanzminister Chretien argumentierte bei einem Besuch beim BDI: "Seine Regierung bemühte sich mit wachsendem Erfolg, bei Lohnverhandlungen für den öffentlichen Dienst feste Haltung zu zeigen und damit ein Signal für die Wirtschaft zu setzen. Mitbestimmung ist für die kanadischen Gewerkschaften kein Diskussionsthema." aus: BDI-Mitteilungen 4/ 26.Jhg. 1978, S.2.

3.2.2. Währungspolitik.

Genauso wie der deutschen Industrie an einem liberalen arbeitsteiligen Welthandel gelegen ist, so stark wünscht sie sich möglichst stabile Wechselkurse.

Umso stärker mußte sie die Aufkündigung des Abkommens von Bretton Woods treffen, mit der 1971 die USA ein System flexibler Wechselkurse schufen. "Für den BDI war ein währungspolitischer Notstand geschaffen." (59). Die Vorstellungen der Bundesregierung und des Verbandes gingen in dieser Krise diametral auseinander: Dollars strömten nach der Abwertung ins Land; der Ruf ging nach Devisenabwehr, um stabile Kurse zu erhalten. Spätestens seit den Währungsunruhen war für den BDI auch im Hinblick auf Europa klar: Die europäische wirtschafts- und währungspolitische Integration mußte vor nationalkonjunkturpolitischer Rücksicht stehen und so schnell als möglich verwirklicht werden. Die sozial-liberale Bundesregierung dagegen gab den Wechselkurs der Deutschen Mark frei und wertete damit die deutsche Währung stark auf, "ohne für eine lange Zeit wenigstens zur Sicherheit eines festen Wechselkurses zurückkehren zu wollen." (60) Um zu einer Lösung im Sinne der Industrie zu gelangen, schlug der BDI vor, die Sonderziehungsrechte als geeignetes Reservemedium anstatt des fragwürdig gewordenen Goldstandards in das internationale Währungssystem einzuführen.

Mit den Jahren allerdings lernte der Bundesverband, mit den floatenden Wechselkursen zu leben, obwohl er immer wieder auf deren Nachteile hinwies (61). Noch 1976 schrieb der Verband: "Die deutsche Industrie hat sich stets für feste, aber realistischerweise auch anpassungsfähige Wechselkurse ausgesprochen. Alle währungspolitischen Anstrengungen müssen im Grundsatz auf dieses Ziel gerichtet bleiben." (62) Diese anpassungs-

(58) vergl. BDI-Mitteilungen 3/26.Jhg., S.3.; BDI-Mitteilungen 5/6/7 / 25.Jhg. 1977, S.3.

(59) BDI-Jahresbericht 1971/72, S.43.

(60) ebenda, S.43.

(61) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.59; vergl. BDI-Jahresbericht 1974/75, S.31.

(62) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.33. Anstrengungen in dieser Richtung unternahm der Verband v.a. auf OECD-Ebene im BIAC. vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.26.

fähigen Wechselkurse im festen System sucht der BDI schon seit Anfang der siebziger Jahre im europäischen Währungsverbund. Als wesentlichste Wege dorthin führte der Verband den freien Kapitalverkehr und eine einheitliche EG-Währungspolitik gegenüber Dritten an. Voraussetzung dafür sei allerdings eine annähernd gleiche Wirtschaftsentwicklung der Partnerländer.

Im Konzept der europäischen 'Währungsschlange' sah der BDI eine realistische Möglichkeit zur europäischen Integration und für künftige währungspolitische Lösungen. Die währungspolitische Arbeitsgruppe der UNICE unter der Leitung des BDI machte zu allen Bereichen Vorschläge und unterbreitete öfter umfassende Memoranden. Auf nationaler Ebene erledigten dies der Geld-, Kredit- und Währungsausschuß des BDI, der regelmäßig mit dem Bundesbankpräsidenten oder dessen Vize sprach. Dabei forderte der Verband, langfristige Beistandsregeln im europäischen Verbund zu erarbeiten, die auch Kontrollen und Sanktionen beinhalten sollten, falls sich ein Land nicht an die Bedingungen halten sollte, die mit dem Beistand verbunden sind. Gefordert wird also ein europäischer Währungsfonds, denn: "Europäische Solidarität im Bereich der Währungspolitik kann nicht mehr länger im Unverbindlichen bleiben und sich lediglich auf Bekenntnisse und einen Konsens auf kleinstem Nenner beschränken." (63) 1978 trat das EWS in Kraft (64). Was die deutsche Industrie aber all die Jahre besonders ärgerte, war die permanente Aufwertung der D-Mark. Dies schwächte sich erst seit 1978 ab.

Grundsätzlich positiv steht die deutsche Industrie den internationalen Finanzmärkten wie den 'Euromärkten' gegenüber (65). Diese sollten frei von internationalen Kontrollen und Eingriffen – etwa über den Internationalen Währungsfonds – gehalten werden. "Diese Märkte haben es ermöglicht, die finanziellen Auswirkungen der Ölpreisschocks zu mildern. Sie erfüllen die Aufgabe eines reibungslosen, weltweiten finanziellen Recyclings. Nicht sie und ihre Freizügigkeit sind Ursache von Unsicherheit und Unruhe, sondern politische Fehlentscheidungen und Interventionen." (66)

(63) BDI-Jahresbericht 1976/77, S.22.

(64) zur Einschätzung des BDI vergl. BDI Informationen + Meinungen 1/2 1979.

(65) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.31.

(66) ebenda.

3.3. Außenwirtschaftspolitik und Dritte Welt.

"Lange Zeit wurde zu wenig bedacht, daß Entwicklungspolitik ein wichtiger Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik ist."(67)

3.3.1. Neue Weltwirtschaftsordnung.

"Zum ersten Mal hat mit Professor Rolf Rodenstock einer der führenden Sprecher der deutschen Industrie die liberale Einfuhrpolitik der Bundesrepublik in Frage gestellt."(68) Diese Meldung ist spektakulärer als sie auf den ersten Blick klingt. Über dreißig Jahre lang verfocht der BDI das Ideal der freien, arbeitsteiligen Weltwirtschaft gegen alle Widersacher - auch gegen eigene Mitgliedsverbände. Hier zeichnet sich unter dem Zwang der Umstände eine, wenn auch sehr vorsichtige und noch lange nicht vollzogene Wende in der industriellen Interessenpolitik ab, die wohl die späten achziger Jahre bestimmen dürfte.

Im hier anstehenden Zeitabschnitt ab 1970 stand, wie oben schon dargelegt, bei allen Verhandlungen die arbeitsteilige Ordnung nicht zur Disposition. Alle protektionistischen Maßnahmen wurden abgelehnt, es sei denn, sie waren zeitlich und bereichsspezifisch begrenzt. Lediglich manchen Entwicklungsländern gestand man solche Handelshemmnisse zu. Die Auseinandersetzung mit den Ländern der Dritten Welt ging und geht aber weit über Protektionismus hinaus. Hier sieht sich der BDI im Verbund mit allen anderen westlichen Industrieverbänden der Herausforderung der Entwicklungsländer gegenüber, die die bisherige Weltwirtschaftsordnung im Ganzen in Frage stellen. Sie wollen eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO), während es für den BDI eben nur kleinere 'Reförmchen' am Bestehenden geben kann. Wichtigste internationale Gremien für diese Verhandlungen waren die Vereinten Nationen mit ihren (Sonder-) Generalversammlungen und Unterorganisationen, vor allem die UNCTAD und deren Welthandelsrat, die UNIDO, die

(67) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.178.

(68) NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 10.Dezember 1981.

Weltbeschäftigungskonferenz sowie die Seerechtskonferenz - und das GATT. Daneben wurde der Dialog auch auf eher unergiebigen Konferenzen wie der Nord-Süd-Konferenz (KIWZ) in Paris geführt.

Vorrangige Interessen der Industrie waren dabei, die Gespräche zu einer Neuordnung der Weltwirtschaft auf die Ebene des GATT zu ziehen, da dort die Industrieländer nicht von der Dritten Welt majorisiert werden können. Bei UNCTAD etwa ist aufgrund der Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer der Einfluß der Industrie gering (69). Daraus ergibt sich die große Bedeutung, die die GATT-Verhandlungen für die Reform des Weltwirtschaftssystems spielten und spielen. Dort geht nichts ohne die großen Wirtschaftsmächte. Der Vertragscharakter gibt der 'Stimmenmehrheit' hier kein Gewicht - was bei GATT zählt ist Wirtschaftskraft. Dennoch konnten auch hier die Industrieländer, und mit ihnen der BDI, nicht umhin, den Entwicklungsländern Konzessionen anzubieten. 1970 erklärte BDI-Präsident Berg: "Unser Ziel ist klar: Wir haben ein überragendes Interesse an der Erhaltung der bewährten Welthandelsordnung auf der Grundlage der GATT-Verpflichtungen. Wir wollen das GATT in seinen Bemühungen um den freien Welthandel energisch unterstützen." (70) So einigte man sich bei der Tokio-Runde recht früh (im Frühjahr 1976) auf eine Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer bei tropischen Produkten und gewährte eine differenzierte und günstigere Behandlung bei Einfuhrverfahren (71). Der BDI unterstützte diese Linie, wobei er für eine Differenzierung zwischen den armen und den fortgeschrittenen Entwicklungsländern plädierte, um den Kreis der Begünstigten möglichst klein zu halten (72). Außerdem sollten die Präferenzen zeitlich befristet sein (73).

(69) Der BDI: "Sachkompetenz darf nicht durch Stimmenmehrheit ohne finanzielle Haftungsübernahme abgelöst werden. aus: BDI Informationen + Meinungen 11/1980.

(70) BDI-Jahresversammlung 1970, S.10.

(71) vergl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Information Auswärtige Beziehungen 170/78, S.16/17. "Gemäß den GATT-Vereinbarungen haben die Länder der Dritten Welt grundsätzlich das Recht auf Schutz ihrer jungen Industrie und präferenziellen Zugang zu den Märkten der Industrieländer. Anders als die Industriestaaten sind die Entwicklungsländer auch nicht an das generelle Verbot von Exportsubventionen für Industriegüter gebunden. Darüber hinaus sind sie entlastet von den Verpflichtungen zur Reziprozität bei der Aushandlung von Zollsenkungen und zur Vermeidung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen zu protektionistischen Zwecken." aus: BDI-Memorandum: Für Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Köln 1981, S.47/48. Noch 1976 war der BDI gegen ein Verbot von Ausgleichsmaßnahmen, die Industrie- gegen Entwicklungsländer ergreifen. vergl. BDI-Memorandum 1976, S.13.

Allerdings blieb der von der Industrie intendierte Erfolg dieser Zugeständnisse zunächst weitgehend aus. Die Entwicklungsländer legten weiterhin das Schwergewicht ihrer Bemühungen auf die UNCTAD-Konferenzen, während sie vom Ausgang der GATT-Verhandlungen der Tokio-Runde eher enttäuscht waren.

Dort forderten sie mit Stimmenmehrheit aber ohne die Macht, diese Forderungen auch durchsetzen zu können, eine Neue Weltwirtschaftsordnung, die ihren Bedürfnissen eher entgegenkommt. So steht den Industrieländern dort seit 1964 die 'Gruppe der 77' gegenüber, die inzwischen auf 122 Entwicklungsländer angewachsen ist. Sie forderten: Zur Geld- und Währungspolitik eine Erhöhung der Entwicklungshilfeleistungen, eine Umorganisation des Internationalen Währungsfonds (IWF) und größere Ziehungsmöglichkeiten sowie geänderte Kreditfazilitäten und Schuldenerleichterungen. Zur Handelspolitik im Grundstoffbereich eine Beseitigung von Zöllen und Importquoten, Einschränkung bei Substitutionsprodukten, Indexierung der Rohstoffpreise, Stabilisierung der Preise auf einem hohen Niveau. Dies soll mit internationalen Rohstoffabkommen erreicht werden, in denen vor allem Exportquoten für die Lieferländer und Abnahmeverpflichtungen für die Bezugsländer festgelegt sind. Ein Interventionspreissystem mit Ausgleichslagern soll kurzfristige Preisschwankungen auf den Weltmärkten verhindern.

All dies wurde unter dem Namen 'Integriertes Rohstoffprogramm' als Kernstück einer Neuen Weltwirtschaftsordnung bekannt, und von der deutschen Industrie als 'Horrorvision' aufgenommen. Der BDI: "Damit hat die Auseinandersetzung der Entwicklungsländer mit den Industrieländern grundsätzlichen Charakter angenommen." (74) "Die Entwicklungsländer fordern die Errichtung einer sogenannten Neuen Weltwirtschaftsordnung und meinen damit den weitgehenden Ersatz der liberalen marktwirtschaftlichen Prinzipien durch eine planwirtschaftliche Lenkung." (75) "Die deutsche Industrie ist der Meinung,

(72) Anstrengungen unternahm der BDI, etwa die Gruppe leistungsfähiger Schwellenländer aus der Gruppe der 77 zu lösen und sie gleichzeitig voll aus dem Kreise der privilegierten Entwicklungsländer in den Status von normalen GATT-Mitgliedern mit allen Rechten und Pflichten zu überführen. "Hier ist in bezug auf die Entwicklungsländer ein echtes Reziprozitätsproblem aufgebrochen, relativ je nach Entwicklungsstand." aus: R.Richter: Handelspolitische Aspekte einer Außenwirtschaftspolitik für die Industrie. Köln 1981, S.34.

(73) vergl. BDI-Memorandum: Für eine Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Köln 1981, S.47/48.

(74) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.149.

daß eine auf Marktmechanismen und freiem Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr aufbauende Ordnung die Basis der künftigen internationalen Wirtschaftsbeziehungen sein sollte." (76) Schaffe ein Land in diesem Rahmen den wirtschaftlichen Aufschwung nicht, so sei dies eigenen Verfehlungen anzulasten (77). Im übrigen sei die Industrie gerne bereit, in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen zur Entwicklung der ärmeren Länder beizutragen. Die deutsche Industrie setzt an diesem Punkt eher bilaterale Mittel ein, um die bestehende Wirtschaftsordnung zu sichern. Investiert wird eben nur dort, wo der soziale Friede, die Freiheit des Unternehmertums und des Kapitaltransfers gesichert sind (78). "Dort, wo die Regierung eines Landes sich positiv im Sinne einer Beteiligung der Privatwirtschaft des Auslands entschieden hat, ist die deutsche Industrie auch bereit, sich zu engagieren ... Wenn ein Staat auf die Mitwirkung privater ausländischer Unternehmen Wert legt, muß er auch den Schutz dieser Investitionen übernehmen." (79)

Der Staat hat diese Linie zu unterstützen und abzusichern. Die deutsche Industrie wendet sich im Rahmen der Diskussion zur Neuen Weltwirtschaftsordnung auch gegen eine administrative Reglementierung des Transfers von Technologie (80). Mit der Bundesregierung ist der BDI allerdings der Auffassung, daß ein weltweites Exporterlös-Stabilisierungssystem eine sinnvolle und entwicklungspolitisch wirkungsvolle Maßnahme sein könne (81). Dagegen wird das Streben der Entwicklungsländer auf UNIDO-Ebene abgelehnt, wo sie eine Erhöhung des Wachstums ihrer Industrieproduktion durch gezielte Regierungseingriffe herbeiführen wollen. "Dieses Ziel soll durch permanente Regierungskonsultationen auf weltweiter, regionaler und sektoraler Ebene erreicht werden. Der BDI hat die Bundesregierung davor gewarnt, der Gründung derartiger Konsultationseinrichtungen zuzustimmen." (82)

"Anspruchsvolle Globallösungen wie das Integrierte Rohstoffprogramm der

(75) BDI: Zur Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Köln April 1976, S.11.

(76) ebenda.

(77) vergl. ebenda, S.1.

(78) vergl. ebenda, S.3, S.15 ff.

(79) ebenda.

(80) vergl. Stellungnahme des BDI zur Welthandelskonferenz in Manila vom 7. Mai 1979.

(81) vergl. ebenda, S.3.

UNCTAD sind nach Auffassung der Industrie nicht geeignet, die strukturellen Nachteile der Entwicklungsländer zu überwinden. ... Vor einer internationalen Rohstoffbürokratie muß nachdrücklich gewarnt werden,"(83) zumal eine solche Bürokratie auch "den besonderen Anliegen des Ostblocks" entgegenkommen würde, "der auf diese Weise einen Durchbruch für sein planwirtschaftliches System erzielen will" (84). 'Verbesserung der Weltarbeitsteilung' lautet für den BDI das Motto, das allerdings auch Struktur- anpassung im eigenen Land mit einschließt. Darüber hinaus sollte nach den Vorstellungen des BDI die "währungspolitische Autonomie" des IWF, die "marktorientierte Grundhaltung der Weltbank" und die "handelspolitische Wirksamkeit des GATT" unangetastet bleiben (85). Die UNCTAD wird in dieser Aufzählung bezeichnenderweise gar nicht erwähnt.

All dies sollte mit einer konzentrierteren, besseren Verhandlungsführung der westlichen Industrieländer erreicht werden (86). "Nach Auffassung der deutschen Industrie müssen die westlichen Industrieländer deutlicher als bisher klarstellen, daß sie eine Veränderung wichtiger weltwirtschaftlicher Prinzipien durch Mehrheitsbeschlüsse nicht hinnehmen werden."(87)

Im Gegensatz zu diesen Beschlüssen bestehe die weltwirtschaftliche Aufgabe "insbesondere darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer zu stärken, ihre Strukturen zu verbessern und so deren Einfügung in den Kreislauf der Weltwirtschaft erleichtern"(88). Für Friedrich RICHTER vom BDI scheint "unser industrielles Interesse ... Entspannung drohender politischer Konflikte mit Entwicklungsländern, Erhaltung unserer eigenen Leistungsfähigkeit und Gewinnung stabiler expansionsfähiger Märkte draußen zu sein" (89). In diesem Sinne würdigt der BDI auch die Aufgabe der Multinationalen Unternehmen: Ihnen "fällt also in der Abwehr der Versuche, ihre

(82) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.151.

(83) BDI-Memorandum: Zur Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Köln 1976, S.6/7. vergl. dazu auch unten Punkt 3.3.4.

(84) BDI-Vizepräsident Kurt Werner in: BDI-Jahrestagung 1976, S.36.

(85) vergl. BDI-Memorandum 1981, a.a.O., S.8.

(86) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.154.

(87) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.149.

(88) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.152.

(89) F.Richter: Handelspolitische Aspekte einer Außenwirtschaftspolitik für die Industrie. Köln 1981. S.32.

Geschäftstätigkeit einengen oder kontrollieren zu lassen, ein hohes Maß gesamtindustrieller Verantwortung zu."(90)

Die Linie der Zitate ließe sich weiterführen. Entscheidend ist, daß bis 1980 - außer bei einigen Branchenregelungen und den Regelungen des Common Fund - für die Entwicklungsländer kein Durchbruch in den UNCTAD- und UNIDO-Verhandlungen festzustellen war. Mit der Bundesregierung wehrte der BDI erfolgreich alle Anträge der Entwicklungsländer ab oder ließ sie nur zu einem kleinen Teil zu. Ansätze zu einer Versachlichung der Diskussion - und weg von der sogenannten 'Politisierung' - sah der Bundesverband erst ab 1979 (91).

Sehr viel positiver bewertete der BDI da schon die Assoziierungsabkommen der EG mit den Staaten aus Afrika, der Karibik und des Pazifik (AKP).

3.3.2. Europäische Entwicklungspolitik.

Für den Bundesverband der Deutschen Industrie stand die Assoziierungspolitik der Gemeinschaft mit Ländern aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (a) während der siebziger Jahre klar im Mittelpunkt europäischer Entwicklungspolitik. Daneben gab es Diskussionen um allgemeine Zollpräferenzen (b), die allen Entwicklungsländern zugute kommen sollten, und um die europäischen Export- und Investitionsförderungsmaßnahmen (c).

(a) Der BDI stand gegen Ende der sechziger Jahre grundsätzlich positiv zu den Assoziierungsabkommen der EWG mit meist ehemaligen Kolonien der Mitgliedsländer. Allerdings sollte die enge Verbindung - und damit die Diskriminierung anderer Entwicklungsländer - kein Dauerzustand werden, sondern sie sollte ein zeitlich befristetes Mittel bleiben, um die einseitige Wirtschaftsstruktur aufzulockern und die Infrastruktur zu verbessern. "Hinsichtlich der handelspolitischen Vorzugsstellung haben wir eine weitere

(90) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.174.

(91) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S.183.

Einebnung der Zollpräferenzen bei tropischen Rohstoffen befürwortet und klargestellt, daß ein weltweites Präferenzsystem für die Halb- und Fertigwaren aller Entwicklungsländer den Vorrang vor regionalen Sonderregelungen haben müßte."(92)

Wieder aktuell wurde dieses Thema 1974/75, als das Abkommen von Yaounde im Januar 1975 ablief. "Der BDI hat sich gemeinsam mit den übrigen Spitzenorganisationen in einem Hearing der Bundesregierung grundsätzlich positiv zur Verlängerung und regionalen Erweiterung der Assoziierungspolitik ausgesprochen."(93) Allerdings sprach sich der BDI gegen ein von der EG-Kommission beabsichtigtes Rohstofflerlös-Stabilisierungssystem aus, das Ausgleichszahlungen vorsah. Der Zwang zur Diversifikation der sich entwickelnden Volkswirtschaften würde so genommen, bestehende Exportstrukturen würden gefestigt. Zudem würde der hohe administrative Aufwand unübersehbare finanzielle Auswirkungen für die Gemeinschaft haben (94). "Ein tragbarer Kompromiß wäre nach Auffassung der Industrie die Schaffung eines produktneutralen, kompensatorischen Finanzierungssystems, das auf echte Notlagen beschränkt und in der Höhe limitiert wird."(95)

Bedauert hat es die Industrie nach Vertragsabschluß auch, daß in dem Abkommen von Lomé keine Verpflichtung seitens der Entwicklungsländer zum Schutz ausländischen Eigentums enthalten ist. "Deshalb bleibt abzuwarten, ob der Interessenausgleich in einem Klima des Vertrauens und der Gegenseitigkeit gelingt oder ob die globale Auseinandersetzung auch in diesem regionalen Rahmen ihren Niederschlag findet."(96)

Die Industrie hat sich daneben bemüht, ihren Einfluß im Interesse einer praxisnahen Tätigkeit des im Lomé-Vertrage vorgesehenen Zentrums für industrielle Zusammenarbeit geltend zu machen (97).

(92) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.76.

(93) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.196.

(94) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.195/196.

(95) ebenda.

(96) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.151.

(97) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.156. Das Zentrum nahm im Februar 1977 seine Arbeit auf.

Bei der zweiten Erneuerung des EG-AKP-Abkommens 1979 wurde vor allem das Exporterlös-Stabilisierungssystem erweitert. Der BDI wiederholte dazu grundsätzlich seine Kritik von 1975. Immer noch bedauerte die deutsche Industrie darüber hinaus, daß kein verbindlicher Investitionsschutz zustande gekommen war. Der BDI sah in dieser Hinsicht auch Probleme im Verhältnis zu früher abgeschlossenen bilateralen Investitionsförderungsverträgen, die diesbezüglich weitergehende Texte enthielten. "In der Industrie besteht Sorge, daß der relativ hohe Schutzstandard der bilateralen Abkommen durch das Ergebnis der Lomé-Verhandlungen gefährdet werden könnte." (98) Daneben plädierte der BDI dafür, die Konvention auf die wirtschaftliche Entwicklung betreffende Bereiche zu beschränken. Die Aufnahme von Bestimmungen, die sich etwa auf die Respektierung der Menschenrechte beziehen, hielt die Wirtschaft (und hier besonders die AGE) wegen der davon ausgehenden Politisierung der wirtschaftlichen Kooperation nicht für zweckmäßig (99).

Die grundsätzlich positive Haltung des Bundesverbands zu den Assoziierungsabkommen erklärt sich zu einem großen Teil aus seinem übergeordneten Streben nach einer liberalen, arbeitsteiligen Weltwirtschaft. Die in dieser Hinsicht relativ 'ungefährlichen' Vereinbarungen mit den AKP-Staaten treiben unter dem Motto 'divide et impera' einen Keil in die ansonsten recht geschlossene Front der Entwicklungsländer, indem sie einigen dieser Staaten Vorteile verschaffen. Je intensiver es gelingt, diese nunmehr insgesamt 46 Staaten an die Institutionen des Abkommens zu binden, umso leichter hat es die europäische Industrie, sich durchzusetzen. Wirtschaftspolitische Unwägbarkeiten, die im Rahmen der UNCTAD die Industrie sehr verunsichern, bleiben hier eher unter Kontrolle der staatlichen und industriellen Gremien.

Das Streben nach sicheren Verhältnissen (Investitionsschutz etc.) zeigt ein zweites Anliegen der Industrie. Diese Länder, zu denen schon traditionell enge Beziehungen bestanden, sollen mit der EG zu einer engen Wirtschaftszone verbunden werden, die alle Vorteile der internationalen Arbeitsteilung unter gesicherten politischen Rahmenbedingungen für die europäische Industrie erhalten und ausbauen soll.

(98) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.182; vergl. auch BDI-Mitteilungen 1/27.Jhg. 1979, S.5-7.

(99) vergl. BDI-Mitteilungen 1/27.Jhg. 1979, S.6.

(b) Über den Bereich der AKP-Staaten gab es Ende der sechziger Jahre auf Anregung der UNCTAD innerhalb der EG auch Diskussionen um generelle Zollpräferenzen für alle Entwicklungsländer für Halb- und Fertigwaren. "In der deutschen Industrie, die ihre Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit von Zollpräferenzen für gewerbliche Halb- und Fertigwaren nie verhehlt hat, wird der EWG-Vorschlag zurückhaltend beurteilt." (100) Es sollte auf jeden Fall differenziert werden zwischen bereits weiter entwickelten Ländern und solchen im wirtschaftlichen Anfangsstadium. "Ziel der Präferenzen ist es schließlich", so die Industrie, "den Neulingen den Zugang zum Markt zu erleichtern und nicht Routiniers zu höheren Erlösen zu verhelfen." (101) Daneben kritisierte der Verband die zu gedankenlose Ursprungsregelung und mögliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Industriestaaten (102), und wiederholte den Hinweis auf die ungleichen Startchancen unter den Entwicklungsländern (103). Dennoch traten die allgemeinen Zollpräferenzen 1971 in Kraft.

Der Verband fand sich schließlich mit den unangenehmen Regelungen ab, befürwortete darüber hinaus schließlich auch die weltweite Geltung der Regelungen. In den folgenden Jahren erlangten diese Präferenzen allerdings bei weitem nicht die Bedeutung des AKP-Abkommens. Bei sensiblen Branchen - wie etwa Textil - wurden ohnehin separate Lösungen mittels Quoten im Rahmen des GATT ausgehandelt, so daß die Frage der EG-Zollpräferenzen in den späten siebziger Jahren nicht mehr in den wichtigen Publikationen des BDI erwähnt wird.

1981 allerdings meldete sich der BDI wieder zu Wort und bedauerte im Hinblick auf das autonome Zollpräferenzsystem der EG für 1981 bis 1985, daß die Gemeinschaft "echten Staatshandelsländern wie Rumänien und der Volksrepublik China" Zollpräferenzen zugestand. Hier werde die Nichtdiskriminierung aus "vordergründigen politischen Gründen" zu weit getrieben. Der BDI werde die Regelungen überwachen, damit die Rechte nicht Unlegitimierten zukommen. Für die Neuverhandlungen wolle er einen neuen Anlauf nehmen, "um die zu Unrecht Begünstigten, wirtschaftlich Kräftigeren zu Gunsten der

(100) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.76.

(101) ebenda, S.76.

(102) vergl. BDI-Jahresbericht 1969/70, S.82.

(103) vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.159.

wirklich Hilfsbedürftigen zu eliminieren."(104) Im Übrigen, so Friedrich RICHTER, solle es bei der autonomen Regelung bleiben, also weder eine von den Entwicklungsländern gewünschte GATT-Bindung entstehen, noch eine vertragliche Vereinbarung getroffen werden. Vielmehr müsse die Bereitschaft zu den autonomen Konzessionen als handelspolitisches Druckmittel in Bezug auf Wohlverhalten, Anschluß an internationale Verträge u.ä. verwendet werden (105).

(c) Europäische Investitionsförderungsmaßnahmen betrafen v.a. den Schutz industrielle Investitionen in Entwicklungsländern. Angeregt durch etliche afrikanische Mitgliedsstaaten des AKP-Abkommens entwickelte die EG-Kommission 1972 einen Entwurf für eine Garantie zur Absicherung von Auslandsinvestitionen. Alle Wirtschaftsverbände – und besonders die derjenigen EG-Länder, in denen es bisher keine solchen Verträge gegeben hatte – unterstützten diese Anträge. "Alle Delegationen waren sich jedoch darin einig, daß die vorgesehene EWG-Versicherung für Investitionen in allen Ländern der Dritten Welt angewendet werden und kein entwicklungspolitisches Instrument der Gemeinschaft zugunsten der assoziierten afrikanischen Staaten sein soll."(106) Trotz der Bemühungen der Kommission und der Verbände kam keine supranationale Absicherung der Investitionen zustande. Die Aktivitäten des Verbandes verlegten sich so wieder stärker auf die nationale Ebene (107).

Diese nationale Ebene ist für alle weiteren, den BDI interessierenden Punkte zur Entwicklungspolitik, die ausschlaggebende und wichtigste Ebene der Auseinandersetzungen im politischen Willensbildungsprozeß. Solange supranationale Regelungen scheitern, bleibt gerade bei der Exportförderung und Investitionssicherung der Nationalstaat der entscheidende Ansprechpartner.

(104) vergl. F.Richter: Handelspolitische Aspekte einer Außenwirtschaftspolitik für die Industrie. Köln 1981. S.48/49.

(105) vergl. ebenda.

(106) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.160.

(107) vergl. Punkt 3.3.5.

3.3.3. Exportförderungsmaßnahmen

Wichtigste Exporthilfen der Bundesregierung waren in den siebziger Jahren die Exportkreditfinanzierung (a), die Exportkreditversicherung (b) und die Bundesgarantien und Bundesbürgschaften (c). Die staatliche Unterstützung und Absicherung privater Direktinvestitionen und die diesbezüglichen Forderungen der deutschen Industrie möchte ich auf Punkt 3.3.5. verschieben.

(a) In begrenztem Umfang wird die Finanzierung von Exporten in Entwicklungsländer mit staatlichen Mitteln (ERP-Sondervermögen und Kapitalmittel der KfW) gefördert. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß es sich bei diesen Lieferungen um Investitionsgüter handelt. Außerdem finanzieren private Banken zusammen mit der Bundesbank in der Ausfuhrkredit GmbH (AKA) solche Geschäfte.

Für die deutsche Industrie ist die Finanzierung langfristiger Investitionsgüter- und Anlagelieferungen von erheblicher Bedeutung. Beklagt wird dabei wie bei allen staatlichen und staatlich unterstützten Förderungsmaßnahmen der ungleiche internationale Standard. Deshalb versuchte der BDI, sowohl national als auch auf europäischer Ebene, seine Vorschläge durchzusetzen (108). Grundsätzlich war der BDI hier immer für eine internationale Angleichung der Unterstützungsmaßnahmen; sollte dies gelingen, so wäre der Verband sogar für einen maßvollen Abbau der Förderung eingetreten. Für die Exportfinanzierung stand dabei die OECD im Vordergrund, da eine Einbeziehung der USA und Japans unumgänglich schien.

Der BDI wandte sich immer auch gegen politisch motivierte Subventionen, die ungleiche Startchancen schaffen würden. Es sollten grundsätzlich alle langfristigen Exportgeschäfte gefördert werden. Alle Überlegungen des BDI zur Vereinheitlichung der Exportfinanzierung auf europäischer Ebene gipfelten in seiner Forderung nach einer europäischen Export/Import-Bank. Man argumentierte, daß eine solche Bank Wettbewerbsnachteile der europäischen Industrie gegenüber Anbietern aus dritten Ländern (besonders gezielt auf die USA und deren Eximbank) auf dem Finanzierungssektor aus-

(108) vergl. BDI-Jahresbericht 1972/73, S.160 ff.

gleichen, die Exportfinanzierung auf Gemeinschaftsebene harmonisieren und eine gemeinsame Finanzierungspolitik vorbereiten könne. "Überdies würde sich eine solche Bank zur Finanzierung von Konsortialgeschäften mit mehreren Partnern aus EWG-Ländern anbieten." (109) Der BDI sah darin auch einen wichtigen Beitrag zur Integration Europas.

Trotz aller energischen Versuche, das Subventionsnetz der Bundesregierung an den internationalen Standard anzupassen, betonte der BDI immer wieder: "Die deutsche Industrie hat sich von Anfang an dafür ausgesprochen, marktwirtschaftliche Lösungen vor staatlichen Vereinbarungen überall dort den Vorzug zu geben, wo die entsprechenden Voraussetzungen dazu gegeben sind." (110).

Das gleiche galt auch für die Exportkreditversicherung (b). Dabei übernimmt der Staat über die Hermes-Kreditversicherungs-AG Garantien (bei Forderungen an private Schuldner) und Bürgschaften (bei Forderungen an öffentliche Schuldner wie Regierungen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts) für an deutsche Lieferungen an Entwicklungsländer gebundene Finanzkredite (111).

Auch hier lag das Hauptinteresse des Verbandes darin, internationale Ungleichheiten anzugehen. Da eine übernationale Absicherung nicht gelang, setzte sich der Verband für eine bessere nationale Ausgestaltung der Absicherung gebundener Finanzkredite ein (112). So forderte der BDI hierzu eine verbesserte Deckung für gebundene Finanzkredite zu tragbaren Bedingungen, verbesserte Auszahlungsmodalitäten für Finanzkredite bei wachsenden Geschäftsvolumen, eine Senkung der industriellen Selbstbeteiligung und eine Erweiterung der wirtschaftlichen Schadenstatbestände (113). Mit der Anfang 1976 in Kraft getretenen Änderung hat die Bundesregierung fast alle Forderungen der Industrie erfüllt. Blieben hier kaum mehr Wünsche übrig, so versuchte das BMWi in einem Vorschlag zur Neugestaltung der Exportkreditversicherung, den es 1979 der Industrie

(109) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.200.

(110) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.199.

(111) vergl. BMZ: Deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern. Ein Handbuch. Bonn 1980, S.30.

(112) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.156 f.

(113) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.156/157.

'unterbreitete'(114), die Risikodeckung zu erweitern. Die deutsche Industrie stimmte dafür, wollte allerdings andere Einschränkungen ihres Handlungsspielraumes (Andienungspflicht) nicht hinnehmen.

Wie in den beiden vorgehenden Abschnitten hat auch beim System der Bundesgarantien und -bürgschaften (c) die Industrie neben der internationalen Vereinheitlichung nur noch marginale Verbesserungswünsche. Grundsätzlich unterscheidet sich die Art der Förderung gegenüber der in (b) genannten durch ihren Geltungsrahmen (über gebundene Finanzkredite hinaus für alle Auslandsgeschäfte).

Bei der Aufstockung des Bürgschaftsrahmens hatte der BDI nur wenig Überzeugungsarbeit zu leisten. Lediglich eine Politisierung des Garantieinstruments machte ihm zu schaffen. "Der BDI hat sich gegenüber der Bundesregierung mehrfach gegen eine außenpolitische Orientierung des Instruments der Bundesgarantien und -bürgschaften ausgesprochen."(115) "Die Industrie betrachtet diese Politisierung der deutschen Exportkreditversicherung (wie sie nicht nur im Verlangen nach Erklärungen zum Süd-Afrika-Kodex zum Ausdruck kommt) mit Sorge."(116) Dabei war die Sorge um eine Politisierung der Exportförderungsinstrumente nicht neu. Bereits 1970/71 verlangte der Verband von der Bundesregierung eine Klärung darüber, ob und in welchen Fällen der Bund aus politischen Gesichtspunkten Einfluß auf kommerzielle Geschäfte nehmen will. "Die Diskussion ging vor allem um die Frage, ob der Druck innenpolitischer Gruppen oder Vorstellungen fremder Regierungschefs Anlaß und Ursache sein dürfen, eine international übliche Exportförderungsmaßnahme nicht zu gewähren."(117). Die Bundesregierung mußte damals ausdrücklich erklären, daß sie nur in sehr seltenen Fällen bereit sei, "von dem Grundsatz der Trennung von Politik und Handel abzuweichen. Der BDI ... begrüßt diese Klarstellung."(118)

Neben diesen Instrumenten der Exportförderung in Entwicklungsländer hat

(114) BDI-Jahresbericht 1978/79, S.190.

(115) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.180.

(116) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.185.

(117) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.159.

(118) ebenda.

die Bundesregierung Ende Februar 1972 auf Anregung des BDI eine Wechselkursversicherung eingeführt, die ähnlichen Umgestaltungsversuchen seitens des BDI unterlag (internationale Konsensregelung, ansonsten möglichst günstige nationale Regelung). Trotz anfänglicher Schwierigkeiten (Vorlaufzeit, Prämienhöhe) konnte der BDI auch hier nach und nach ein ideales Förderungsinstrument aufbauen.

Neben den Maßnahmen zur Investitionsabsicherung und -erleichterung (vergl. weiter unten) hat der Verband hier wesentlich dazu beigetragen, ein den internationalen Maßstäben angemessenes Förderinstrumentarium aufzubauen, das nunmehr - trotz aller gegenteiligen Bekundungen seitens des Verbandes - einer supranationalen Regelung im Wege steht, da dort meist keine so weitgehenden Abkommen möglich sind. Verstärkte nationale Egoismen auch innerhalb der EG werden mit zunehmender Dauer der Wirtschaftskrise in diesem Bereich über unverbindliche Absprachen hinaus kaum substantielle Fortschritte erwarten lassen, es dem Verband aber umso leichter machen, sich national durchzusetzen.

Entwicklungspolitik wird natürlich auch hier betrieben, indem der Verband sich immer wieder einer 'Politisierung' des Instrumentariums widersetzt und so die 'wirtschaftliche Vernunft' vor der 'politischen Vernunft' international agieren läßt (Stichwort Investitions- bzw. Handelsdiplomatie, vergl. weiter unten Punkt 4.).

3.3.4. Sicherung der Rohstoffversorgung und der Absatzmärkte.

Außenwirtschaftspolitik mit der Dritten Welt muß aus der Sicht der deutschen Industrie vor allem Absatzmärkte schaffen und die Rohstoffversorgung sicherstellen (119).

Seit der Ölkrise 1973 steht das Problem Rohstoffsicherung ganz oben bei den Arbeitsfeldern des Verbandes auf entwicklungspolitischem Gebiet. "Für die Bewältigung dieser Aufgaben wird die Zusammenarbeit zwischen Staat und

(119) Hinzu kommen Ziele, die in Zusammenhang mit den Auslandsinvestitionen stehen, vergl. dazu weiter unten.

Wirtschaft unerläßlich sein."(120) Der BDI schuf eigens dafür einen Präsidialarbeitskreis unter Vorsitz des Präsidenten, dem auch Vertreter des Handels und der Banken angehörten. Mit Wirtschafts-Staatssekretär Rohwedder beriet der 1974/75 Grundzüge der künftigen deutschen Rohstoffpolitik und kam überein, daß folgende Maßnahmen vordringlich seien:

- "Intensivierung der Rohstoffexploration;
- Ausschöpfung aller Möglichkeiten des außenwirtschaftlichen Finanzierungs- und Sicherungsinstrumentariums;
- Schaffung einer verbesserten Bevorratung im Inland ...;
- Annäherung der entwicklungs- und rohstoffpolitischen Aufgaben;
- Verbreiterung der industriellen Kooperation mit den Rohstoffländern, auch unter dem Aspekt der Rohstoffsicherung;

Der Dialog zwischen Wirtschaft und Bundesregierung wird von einem im BDI gebildeten besonderen Kontaktkreis zum BMWi weitergeführt."(121)

Den letzten Punkt im Maßnahmenkatalog ging die Industrie zusammen mit der Bundesregierung v.a. in der Quadrilateralen Konferenz und im Europäisch-Arabischen Dialog an.

Aber die rohstoffpolitische Diskussion ging weit über die Ölabhängigkeit und deren Probleme für die deutsche Industrie hinaus. Die Industrie wurde vor allem mit dem 'Integrierten Rohstoffprogramm' der Entwicklungsländer konfrontiert, das jene im Rahmen ihrer Forderungen zu einer Neuen Weltwirtschaftsordnung verlangten (vergl. oben). Hierzu teilte die deutsche Industrie die Auffassung der Bundesregierung, daß einzelne Rohstoffabkommen der Schaffung eines aufwendigen, politisch manipulierbaren Finanzierungsfonds vorzuziehen sind (122). Genau diesen Weg ging die internationale Diskussion, da andere Forderungen von den Industrieländern nicht mitgetragen wurden (123). Im Gegensatz zu dem globalen Konzept der Entwicklungsländer richtete der BDI (und mit ihm die Bundesregierung) sein Augenmerk auf die nationale Ebene. Dabei forderte er - ganz untypisch zu anderen

(120) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.191.

(121) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.152.

(122) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.154.

(123) wenngleich die Industrieländer einen Finanzierungsfonds anerkannten; über dessen Ausgestaltung allerdings konnte keine Einigung erreicht werden.

Bereichen - ein stärkeres politisches Engagement der Bundesregierung (124).

Dazu forderte der BDI verstärkt staatliche Förderungsprogramme zur Absicherung der Risiken ihres Auslandsengagements (125). Daneben erklärte sich die Industrie aber bereit, für ihre Rohstoffbedürfnisse selbst Sorge zu tragen. Allerdings sollten zusätzliche Lasten auch auf staatliche Schultern gelegt werden.; nämlich in Bereichen, wo aus volkswirtschaftlichen Gründen eine Sicherung der Rohstoffversorgung gegen politisch bedingte Versorgungsrisiken erforderlich wird (126). Auch dies sollte unter privatwirtschaftlicher Verantwortung durchgeführt und etwa in der Form steuerlicher Vergünstigungen oder vertraglicher Vereinbarungen mit gleichzeitiger Beteiligung des Staates an den zusätzlichen Aufwendungen unterstützt werden. Abzulehnen sei dagegen aus der Sicht der Industrie eine Lagerhaltung durch die öffentliche Hand. 1979 bestätigte die Bundesregierung in ihren 'Eckdaten' diese Linie der Industrie.

Neben dieser nationalen Ebene bemühte sich der BDI auch immer um eine Vereinheitlichung der EG-Positionen. Darüber hinaus forderte nicht nur der BDI eine "lebenswichtige Verzahnung von Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik" (127) gerade in Bezug auf die politischen Risiken der Rohstoffversorgung.

Zur internationalen Rohstoffpolitik schlug der BDI 1976 vor, statt planwirtschaftlichem Dirigismus eher Ausgleichsfinanzierungen einzuführen (128). Zudem solle Diversifizierung und Strukturwandel in den rohstoffexportierenden Entwicklungsländern selbst gefördert werden. Instrument hierfür sei wiederum die westliche Industrie. 1981 - aber auch schon früher - schlug der BDI außerdem vor, zur Verstetigung der Rohstofferlöse für Entwicklungsländer Sonderkreditfazilitäten beim IWF einzurichten (mit dem Charakter einer Ausfallversicherung, wie sie im EG-AKP-Abkommen und dessen Stabex-

(124) "Die enge Verknüpfung internationaler Rohstoffpolitik mit nationaler Rohstoffversorgung sollte in der internationalen Auseinandersetzung mit den Entwicklungsländern stärker beachtet werden." aus: BDI-Jahresbericht 1976/77, S.155.

(125) Die "Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung ... erfordert ein optimales Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft." aus: BDI-Mitteilungen 8/9 25.Jhg. 1977, S.2.

(126) vergl. BDI-Jahresbericht 1978/79, S.189.

(127) Karl-Heinz Narjes, CDU, in: BDI-Jahrestagung 1975, S.53.

System praktiziert wird) (129). 1979 schließlich einigte man sich mit der Errichtung eines 'Common Fund' auf einen auch von der Industrie als tragbar angesehenen Kompromiß. "Die Industrie geht davon aus, daß es gelingen wird, vertretbare Lösungen für eine Finanzierung und die Festlegung der Markterschließungs- und Strukturmaßnahmen im Rahmen des zweiten Fensters des Common Fund zu finden." (130)

Ausführlicher nimmt zu den Problemen 'Integriertes Rohstoffprogramm', Indexierung, Internationales Produktabkommen und Erlösstabilisierung vor allem das Memorandum des BDI aus dem Jahre 1976 Stellung (131).

Der komplementäre Bereich zur Rohstoffversorgung ist die Sicherung der Absatzmärkte. Auch hier hat der BDI natürlich ein ureigenes Interesse daran, Märkte zu sichern und neue zu eröffnen. Zu diesem Zweck fördert er die Geschäftsbeziehungen durch seine Delegations- und Empfangsdiplomatie sowie seine Ausschußarbeit. Alle Aktivitäten des Verbandes dienen letztlich diesem übergeordneten Ziel; davon weicht die Haltung der Bundesregierung gleich welcher politischen Richtung kaum ab. Dieses Ziel scheint so selbstverständlich zu sein, daß es kaum in offiziellen Verlautbarungen und Stellungnahmen des Verbandes angesprochen wird. Lediglich in Fällen, bei denen durch politische Ereignisse und Einflüsse wichtige Märkte verlorenzugehen drohen bzw. drohten oder nicht erschlossen werden können (Saudi-Arabien - siehe Punkt 2.6.3. - oder im Osthandel u.a.), tritt der BDI auf den Plan und vertritt vehement seine Interessen - obwohl er dabei immer den Primat der Politik betonte und betont.

3.3.5. Direktinvestitionen.

Die Problematik der Direktinvestitionen hat für den BDI allgemein entwicklungspolitische Bedeutung (a). Darüber hinaus beschäftigt er sich

(128) vergl. Memorandum zur internationalen Rohstoffpolitik. Handelspolitik und zwischenstaatliche Kooperation. in: BDI-Mitteilungen 3/4 1976, S.1.

(129) vergl. BDI-Memorandum a.a.O., 1981, S.54/55.

(130) Stellungnahme des BDI zur fünften Welthandelskonferenz vom 7.Mai 1979.

(131) BDI: Zur Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Memorandum zu aktuellen Fragen der internationalen Rohstoffpolitik, Handelspolitik und zwischenstaatlichen industriellen Kooperation. Köln April 1976.

in diesem Zusammenhang mit dem nationalen Förderungsinstrumentarium und dessen Konkretisierung im Entwicklungsländer-Steuergesetz (ELStG) (b) und der Bundesgarantien für Kapitalanlagen (c). Hinzu kommt das Feld der Investitionsförderungsverträge (d).

Direktinvestitionen werden vom BDI als wichtige Ergänzungen der staatlichen Entwicklungshilfe betrachtet, die in ihrer Bedeutung bei stagnierenden öffentlichen Mitteln noch gewinnen (132). Hier werde nicht nur Geld, sondern auch Managementwissen sowie Forschungs- und Entwicklungsimpulse geliefert. Dennoch betreibt die deutsche Industrie Direktinvestitionen nicht uneigennützig: Als Gründe sind zunächst die Produktionskostenvorteile der Entwicklungsländer gegenüber dem Inland und die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung zu nennen. Hinzu kommt die Absicht, mit Investitionen neue Märkte zu erschließen, diese vor Protektionismus zu sichern oder günstig beliefern zu können (133). 1974 stellte der Bundesverband der Deutschen Industrie fest, daß die Rohstofforientierung als wichtigstes Motiv die Marktorientierung als bedeutendster Anstoß für Auslandsinvestitionen abgelöst hat. Damit komme nun Kapital auch weniger entwickelten Ländern zugute, die zwar noch keinen aufnahmefähigen Markt, dafür aber Rohstoffe haben müssen (134). Schon ein Jahr später aber meinte man: "Absicherung und Ausbau der Absatzmärkte dürften auch heute noch die Hauptmotive für Auslandsinvestitionen sein." (135) Durch Bemühungen auf internationaler Ebene veranlaßt, die den Rechtsschutz für Eigentum erheblich eingeschränkt wissen wollten, forderte der BDI die Bundesregierung immer wieder auf, zum Schutz der deutschen Auslandsinvestitionen aktiv beizutragen.

Gegen Ende der siebziger Jahre hatte der Verband zunehmend um den entwicklungspolitischen Wert der Direktinvestitionen zu streiten. Diese Diskussion erreichte 1977 bei der KIWZ-Konferenz in Paris einen Höhepunkt. Der BDI erklärte dazu, daß die Motive für Direktinvestitionen zwar nicht entwick-

(132) "Private Direktinvestitionen sind die notwendige komplementäre Ergänzung der öffentlichen Entwicklungshilfe." aus: BDI-Jahresbericht 1969/70, S.82.

(133) vergl. dazu auch die BDI-Jahresversammlung 1969, S.7/8.

(134) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.193/194.

(135) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.154.

lungspolitischer Art seien, daß aber davon erhebliche Entwicklungsimpulse ausgehen könnten (136).

Traditionell wird etwa die Hälfte aller deutschen Direktinvestitionen, soweit sie Entwicklungsländer betreffen, in Lateinamerika abgewickelt. Brasilien steht mit fast einem Viertel aller in Entwicklungsländern vorgenommenen Direktinvestitionen an der Spitze (137). Außerdem liegt das Schwergewicht der Investitionen im Investitionsgüter- und Chemiebereich, wo vor allem Großunternehmen es sind, die investiert haben oder in Zukunft investieren wollen (138).

Grundsätzlich meint der BDI: "Private Direktinvestitionen in Entwicklungsländern sind die wichtigste Form der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt." (139) So hat der Verband auch ein sehr großes Interesse an dem Förderungsinstrumentarium der Bundesregierung, mit dem Privatanlagen begünstigt werden sollen. Ganz obenan stand dabei in den siebziger Jahren die Auseinandersetzung um das Entwicklungshilfe - später Entwicklungsländer - Steuergesetz (ELStG) (b)

Seit 1961 besteht im Rahmen dieses Gesetzes die Möglichkeit, Investitionen in Entwicklungsländern steuerlich begünstigen zu lassen. "Die obersten Finanzbehörden der Länder werden ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern eine den steuerlichen Gewinn mindernde Rücklage bis zur Höhe eines Drittels der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Kapitalanlagen zuzulassen." (140)

Das willkommene Förderungsinstrument wurde anfang der siebziger Jahre für die deutsche Industrie zu einem Problem, als der neuernannte sozial-liberale Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Erhard Eppler dessen Anwendung modifizieren wollte. "Kann man beispielsweise jährlich 100 Millionen Mark, die uns derzeit etwa das EHStG kostet, nicht anderweitig wirkungsvoller und gezielter einsetzen, um Direktinvestitionen zu

(136) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.176.

(137) vergl. BDI-Jahrestagung 1980, S.31/32; vergl. auch Punkt 2.2.

(138) vergl. ebenda.

(139) BDI-Jahrestagung 1980, S.40.

(140) BMWi: Zur Geschichte des ELStG. Bonn 1979, hektographiertes Manuskript; vergl. zum Einfluß der deutschen Industrie auf dieses Gesetz in den sechziger Jahren besonders: G.Kneten: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Diss. Göttingen 1971.

fördern?" (141) Man hatte festgestellt, daß mit dem ELStG fast ausschließlich Investitionen in bereits besser entwickelten Ländern (wie beispielsweise Spanien, wo Gelder besonders in Tourismusbetriebe flossen und dennoch steuerlich begünstigt wurden) gingen. Eppler wollte die weniger entwickelten Länder im Geltungsbereich des Gesetzes begünstigen, womöglich sogar den Geltungsbereich überhaupt einschränken und die Erleichterungen anhand entwicklungspolitischer Kriterien stärker differenzieren. Der BDI - als federführende Organisation die AGE - stellte sich dagegen. Ende 1972 sollte die alte Regelung auslaufen. Es gelang dem BDI (auch wegen Uneinigkeiten im Kabinett) in Zusammenarbeit mit der AGE, dies zu verhindern und die Neufassung zunächst wenigstens in ihrem Inkrafttreten um ein Jahr hinauszuzögern (142) Dennoch meinte auch er in seinem Jahresbericht 1972/73, daß Änderungen abzusehen seien (143). "Um das am 31.12.1973 ausgelaufene Gesetz war eine zweijährige heftige Diskussion entbrannt, wobei die Meinungsskala innerhalb der politischen Parteien und der Regierung von der unveränderten Fortführung bis zur ersatzlosen Streichung der steuerlichen Förderung reichte." (144)

Neben dem regionalen Aspekt zeichnete sich damals schon ab, daß die Steuererleichterungen in Zukunft vorrangig an der Beschäftigungswirkung einer Investition orientiert werden sollten. Diesen Punkt unterstützte der BDI offensiv, wohl um sich bei der regionalen Differenzierung umso härter zu zeigen. "In der Industrie versteht man es nicht, daß maßgebliche Regierungsvertreter gelegentlich von einem Versagen des Förderinstrumentariums sprechen, nur weil für Investitionsentscheidungen gesunde ökonomische Kriterien zugrunde gelegt werden." (145)

Aber auch diese Haltung wurde modifiziert, denn Mitte 1973 faßte die AGE alle ihre Anregungen und Bedenken in einer ausführlichen Stellungnahme zusammen (146). Dort wird schon vorsichtiger argumentiert: "Die Wirtschaft

(141) E.Eppler in: BDI-Jahresversammlung 1971, S.52.

(142) "Da es über die Vorschläge des BMZ weder zwischen den Ressorts noch im Parlament zu einer Einigung kam, wurde das Gesetz im November 1972 zunächst um ein weiteres Jahr ohne einschneidende materielle Veränderungen verlängert. Der BDI hatte in der Endphase der Beratungen mehrfach bei Bundestag und Bundesregierung zugunsten einer solchen, wenn auch kurzfristigen Lösung interveniert ..." aus: BDI-Jahresbericht 1972/73, S.158/159.

(143) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.159.

(144) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.195.

(145) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.159.

schließt allerdings gewisse Weiterentwicklungen des Gesetzes in Richtung auf eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung der Maßnahmen nicht aus." (147) So erklärte sich die AGE bereit, einer gewissen Differenzierung der Investitionsländer nach Entwicklungsstand zuzustimmen, "sofern dabei objektive und international anerkannte Kriterien zugrunde gelegt werden" (148). Damit war gegenüber dem Gutachten von 1971 der Kompromißweg beschritten.

"Die AGE schlägt vor, die steuerliche Rücklage bei Investitionen in den am wenigsten entwickelten Ländern zu erhöhen. Sie spricht sich ferner für das Verbleiben der südeuropäischen Staaten in der Länderliste des Entwicklungshilfesteuergesetzes aus und führt dafür insbesondere beschäftigungspolitische Gründe an. Allerdings hält sie hier einen etwas niedrigeren Förderungssatz für vertretbar." (149) In diesem Sinne wurde das Gesetz geändert und für fünf Jahre in Kraft gesetzt; 1977 dann wiederum ohne wesentliche Änderungen verlängert (150). 1974 konnte der Verband auf seine Erfolge um die Erhaltung des Gesetzes hinweisen (151). Die AGE: "Bei seiner Arbeit ... spielte die Fortführung der steuerlichen Förderung eine wesentliche Rolle, die mit dem Inkrafttreten des Entwicklungsländer-Steuer-gesetzes Ende 1974 für die nächsten Jahre sichergestellt ist." (152)

Im Zusammenhang mit der bundesdeutschen Rohstoffsicherung kam und kommt dem ELStG erhöhte Bedeutung zu. Das gleiche gilt auch für das Garantiesystem für Kapitalanlagen im Ausland (c), obwohl dessen Geltungsbereich nicht nur auf Rohstoffinvestitionen beschränkt ist.

Unter der Voraussetzung der Förderungswürdigkeit der geplanten Anlagen und einem ausreichenden Rechtsschutz (durch Investitionsförderungsverträge - siehe unten -, durch Gesetze im Anlageland oder Regierungserklärungen) garantiert der Bund über Hermes und Treuarbeit in unbegrenzter Höhe für politische Risiken. Die Entscheidung über die Übernahme einer

(146) vergl. AGE: Memorandum zum Entwicklungshilfesteuergesetz (EHStG) vom 25.6.1973 an die Minister Schmidt, Eppler, Friderichs und Scheel.

(147) BDI-Mitteilungen 7 21.Jhg. 1973, S. 3.

(148) ebenda.

(149) ebenda.

(150) vergl. Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern (Entwicklungsländer-Steuer-gesetz - EntwLStG) in: Bundesge-

Kapitalanlage-Garantie trifft ein interministerieller Ausschuß der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministers für Wirtschaft. In diesem Ausschuß sitzen auch Vertreter des BDI (153). "Der ständige Dialog mit der Bundesregierung über Ausbau und Anpassung dieser Maßnahmen entsprechend den veränderten außenwirtschaftlichen Bedingungen gehört seit jeher zu den wichtigsten Aufgaben des BDI auf entwicklungspolitischem Gebiet." (154)

Auch hier gibt und gab es für die Industrie kaum Anlaß zur Klage: "Die Bundesrepublik Deutschland ist das Land der Europäischen Gemeinschaft mit dem an weitesten entwickelten Schutz- und Garantiesystem für Investitionen in Entwicklungsländern." (155) Dennoch gab es für den Verband immer etwas zu verbessern. So machte er durch die AGE bereits 1969 den Ressorts Vorschläge "zur Verbesserung der Garantien für Kapitalanlagen, ... die nicht ohne Eindruck blieben" (156). Zu diesem Zweck arbeitete der BDI neben der AGE bei der 'Gesellschaft zur Förderung des Schutzes von Auslandsinvestitionen' (einer 1958 von dem Bankier Hermann Josef Abs gegründete Gesellschaft) und der 'Association Internationale pour la Promotion et la Protection des Investissements Privées en Territoires Etrangers (APPI)' mit (157). Schon ein Jahr später "hat die Bundesregierung einen wesentlichen Teil der Vorschläge zur Verbesserung der Garantien für Kapitalanlagen verwirklicht, die der BDI im Zusammenwirken mit der AGE gemacht hatte." (158) Auch 1971 berichtete der Verband von Verbesserungen, als die Bundesregierung seinen Vorschlag aufnahm und die unscharfe Grenzlinie von politischen und wirtschaftlichen Risiken genauer faßte (159).

Mit der zunehmenden Bedeutung des Rohstoffbereichs ab 1973 forderte der BDI ergänzende Garantien wie die Deckung neuer Risikotatbestände, die Er-

setzblatt Jahrgang 1975 Teil I, S.494 - 497; und: Neufassung des Entwicklungsländer-Steuergesetzes in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 1979 Teil I, S.565 - 569.

(151) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.195.

(152) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.154.

(153) vergl. Punkt 2.5.

(154) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.194.

(155) BDI-Jahrestagung 1980, S.22/23.

(156) BDI-Jahresbericht 1968/69, S.78.

(157) vergl. ebenda.

(158) BDI-Jahresbericht 1969/70, S.85.

(159) vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.157.

weiterung des Kreises der versicherungsfähigen Investitionen und eine Verbesserung der Entschädigungsregelung (160). Sogenannte 'Contractor - Verträge' (d.h. Verträge mit der Absicherung von Rechten auf Bezug eines Teils der Produktion eines ausländischen Unternehmens, die aufgrund finanzieller, materieller oder Dienst-Leistungen gewährt werden) im Erdöl- und Erdgasbereich wurden 1977 in die Garantien für Kapitalanlagen einbezogen - auch eine Anregung der Industrie (161). Im gleichen Jahr wurden - allerdings bisher erfolglose - Bemühungen zur Vereinheitlichung des Garantiesystems auf EG-Ebene eingeleitet. Der BDI stand dem von Anfang an recht skeptisch gegenüber, da das bundesdeutsche Förderungsinstrumentarium in jedem Falle günstigere Möglichkeiten bereitstellte.

Dies gilt und galt auch für die Investitionsförderverträge (d), die die Bundesregierung mit Entwicklungsländern abschließt. Inländerbehandlung, Enteignung nur gegen angemessene unverzügliche und transferierbare Entschädigung, freier Kapitaltransfer und Unterwerfung unter die Vereinbarungen eines internationalen Schiedsgerichts sind wesentliche Bestandteile dieser bilateralen Abkommen. Sie sind vielfach Voraussetzung für Garantien des Bundes und werden deshalb auch vom BDI sehr gefördert. 1980 waren zwischen der Bundesrepublik Deutschland und 39 Entwicklungsländern Investitionsförderverträge in Kraft, mit einem Land bestand ein entsprechendes Regierungsabkommen (162). 1983 gab es bereits 51 Investitionsförderverträge (163).

Auch hier hatte es der BDI immer besonders leicht, seine Anliegen - die meist auch zu den Anliegen der Regierungsadministration wurden - durchzusetzen. Einzig die europäische Ebene auch hier Kopfzerbrechen, da dort Versuche der Vereinheitlichung angestrengt wurden. Zwar war die deutsche Industrie immer für übernationale Abkommen im Förderungsbereich - der hohe Standard der deutschen Regelungen und Verträge ließ aber befürchten, daß die EG-Regelungen weniger Sicherheit und mehr 'Hineinregieren' in die Auto-

(160) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.195.

(161) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.177.

(162) vergl. BMW: Deutsche Unternehmen und Entwicklungsländer. Bonn 1980, S.17.

(163) vergl. HANDELSBLATT vom 24.2.1983: Internationaler Schirm gegen politische Risiken.

nomie der Unternehmen bedeutet hätte. Deshalb wurde diese Ebene nie besonders gefördert - das Schwergewicht lag und liegt auf bilateralen Abkommen der Bundesregierung mit Staaten der Dritten Welt. Auch internationale Verhandlungsebenen wie die der UN oder KIWZ beschäftigten sich mit dem Themenkomplex, deren Kompromißlösung der BDI allerdings ablehnte (164).

Neben den Investitionsförderverträgen plädierte der Bundesverband auch immer für Doppelbesteuerungsabkommen mit den Entwicklungsländern. 1980 kam die Bundesregierung diesem Wunsch bei 26 Ländern nach (165).

Gegen Ende der siebziger Jahre mußte der BDI vor allem im Zusammenhang mit Diskussionen im UN-Bereich die Multinationalen Konzerne und den 'entwicklungspolitische Wert von Direktinvestitionen' verteidigen (166). Bei der XXIX. Generalversammlung wurde die 'Charta der ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten' verabschiedet, in der nach Ansicht des BDI der Eigentumsschutz nicht mehr garantiert werde. Der Verband begrüßte es deshalb, als 1977 beim Pariser Nord-Süd-Dialog (KIWZ) eine Verständigung über die Grundsätze des Investitionsschutzes gesucht wurde. Allerdings lag die Kompromißlösung, so der BDI, wesentlich unter dem deutschen Standard, so daß auch weiterhin die bilateralen Verträge ihre Bedeutung behielten und behalten.

In der UN wurde der Fragenkomplex in den Verhandlungen zum UN-Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen wieder in Angriff genommen. "Der BDI hat sich bei den Bundesressorts mit Nachdruck dagegen gewandt, in diesem Kernpunkt der grenzüberschreitenden Kooperation und des privaten Eigentums Kompromißbereitschaft zu zeigen. Den Staaten der Dritten Welt muß vielmehr klargemacht werden, daß verlässliche Bedingungen für Auslandsinvestitionen in ihrem eigenen Interesse liegen, soweit ihnen an privatem Kapital, technischem Wissen und Management-Know-how aus den Industriestaaten gelegen ist." (167) Der BDI zog sich bei allen diesen Fragen auf

(164) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.176.

(165) vergl. BMZ, a.a.O., S.18.

(166) vergl. BDI-Jahresbericht 1977/78, S.176/177.

(167) BDI-Jahresbericht 1980-82, S.173.

die 1976 verabschiedeten freiwilligen Verhaltensempfehlungen des OECD-Ministerrats zurück. Diese Leitsätze für internationale Investitionen und Multinationale Konzerne bestimmen seither auch im wesentlichen die Arbeit der deutschen 'Multis', die der BDI immer wieder aufforderte, sich daran zu orientieren, um schärfere Entschlüsse zu umgehen (168).

In diesem Zusammenhang mußte der BDI auch auf Forderungen der nationalen Gewerkschaften und der ILO reagieren, das Tun der Multinationalen Konzerne an eine 'Sozialklausel' zu binden, d.h. gewisse verbindliche Mindest-Normen für die sozialen Kosten industrieller Produktion festzulegen. Auf nationaler wie besonders europäischer Ebene versuchten die Gewerkschaften, soziale Mindestnormen mit Handelsverträgen zu verbinden. Der Industrie kann an solchen Abkommen nicht gelegen sein - sie würde ein wichtiges Motiv für Direktinvestitionen im Ausland verlieren. Ein Industrievertreter forderte deshalb eine Prüfung im jeweils konkreten Fall, der den Entwicklungsstand und die damit verbundenen Möglichkeiten der Entwicklungsländer, diese Normen durchzusetzen, berücksichtigen sollte. Allgemeine Vereinbarungen, wie etwa im GATT, seien dagegen abzulehnen (169). Die Gewerkschaften könnten hier an eine Modifizierung der Fairnessregel und der Escape-Klausel im Rahmen des GATT denken, die beide bisher nur den industriellen Unternehmerinteressen zugute kommen. Dies gilt über den Eizelfall hinaus generell: es ist erstaunlich, wie leicht industrielle Interessen Eingang in die Rahmenbedingungen der Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung gegenüber den Ländern der Dritten Welt finden konnten und können, ohne die Gewerkschaften zu alarmieren, die sich vergeblich abmühen, auch nur ein Minimum ihrer Forderungen einzubringen. Die Sozialklausel war nie ernsthafter Verhandlungsgegenstand bei den GATT-Verhandlungen.

Besondere Brisanz erhielten die Kodex-Initiativen für die deutschen Unternehmen in Südafrika, wobei der BDI darauf hinwies, daß dort tätige Unternehmen sich nicht über nationale Gesetze hinwegsetzen könnten (170).

(168) BDI-Informationen+Meinungen 3/82: Verhaltenskodizes; und: BDI-Informationen+Meinungen 9/1980.

(169) vergl. F.Richter, a.a.O., S.36 ff.

(170) vergl. BDI-Informationen+Meinungen 3/1980.

Alle diese Tätigkeitsfelder des BDI betreffen vorrangig das Engagement der deutschen Industrie in Ländern der Dritten Welt. Ihr Anteil an allen Direktinvestitionen privater Deutscher im Ausland betrug 1979 bis 1981 allerdings relativ konstant 25 Prozent (171). Die Kapitalanlagen in westlichen Industrieländern werfen dagegen weniger Probleme auf - der BDI hatte sich kaum damit zu befassen, zumal viele Regelungen, die besonders auf die Verhältnisse in der Dritten Welt abgestimmt sind, auch für Investitionen in Industrieländern gelten.

3.3.6. Entwicklungshilfe und Verschuldung.

"Mit Entwicklungshilfe bezeichnet man gewöhnlich die von verschiedenen internationalen Wirtschaftsorganisationen, vielen Ländern (meist Industriestaaten der westlichen Welt und des Ostblocks, neuerdings auch ölreiche Länder) sowie privaten Institutionen durchgeführten Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklungsländer." (172) Es unterscheidet sie von dem umfassenderen Begriff der Entwicklungspolitik, daß dort in die Konzeption auch die privatwirtschaftliche Kooperation unter dem betriebswirtschaftlichen Nutzenkalkül einbezogen wird und der karitative Aspekt in den Hintergrund tritt. Ein Großteil der Entwicklungshilfeleistungen wird deshalb auch vom Staat und privaten Spendern geleistet. Dennoch stellt sich auch in diesem Bereich die Frage nach dem Verhältnis, das die vom BDI vertretene Industrie dazu einnimmt.

Entwicklungshilfe, so der Verband, habe dort einzusetzen, wo die Privatwirtschaft noch ungenügende Handlungsmöglichkeiten sieht. So sollte mit öffentlichen Geldern die Infrastruktur ausgebaut, kurz die Industriean siedlung vorbereitet werden. "In einer Reihe von Entwicklungsländern, in denen die Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Betätigung nicht gegeben sind, kommt der Entwicklungshilfe der Industriestaaten entscheidende Bedeutung zu." (173) Aber gleich im nächsten Satz wird die Frage der Lieferbindung aufgeworfen - zumal "es der Bundesregierung bisher nicht gelungen ist, andere wichtige Geberländer zur Aufgabe der dort

(171) 1979 waren dies 27,4 %, 1980 waren es 25,9 % und 1981 waren es 25,6 %. aus: BDI-Jahresbericht 1980-82, S.176.

(172) H.G.Schachtschnabel: Lexikon der Wirtschaftspolitik. München 1979. S.45.

(173) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.178.

praktizierten strengen Lieferbindungen zu bewegen"(174). Der Verband forderte deshalb die Bundesregierung zu einem "pragmatischen Verhalten" auf, "zumal es letztlich keine grundsätzlichen Interessengegensätze zwischen ihr und der Industrie wie auch den Kapitalhilfeempfängern geben kann"(175). Der BDI forderte hierzu den verstärkten Einsatz der sogenannten 'Mischfinanzierung' (176). Dabei sollen Entwicklungshilfemittel mit Exportfinanzierungskrediten verbunden werden und so die Wettbewerbsposition deutscher Anbieter stärken. Die Bundesregierung habe, so der BDI, dazu bereits ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt.

Bei der Zusammenarbeit im Rahmen der technischen Hilfe aber komme die Bundesregierung, so der BDI, "in die Nähe der Aktionsfelder der privaten Wirtschaft"(177), da die Partner meist fortgeschrittene Entwicklungsländer seien. Hier ergibt sich für den Verband vor allem das Problem, daß die Verantwortlichen dort nicht mehr zwischen staatlicher und privater Kooperation unterscheiden, zumal gerade in manchen Entwicklungsländern die Wirtschaftsverfassung bisher wenig Möglichkeiten für private Unternehmer läßt. Der BDI forderte deshalb immer wieder (und beispielsweise auch im Bereich des Osthandels): "Die Bundesregierung muß die Entwicklungsländer auf die Diskrepanz zwischen staatlicher Hilfe und Kooperation sowie unternehmerischer Betätigung in einer privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft eindeutig hinweisen."(178) Häufig würden die Kompetenzen der Bundesregierung überschätzt, auf die Investitionsentscheidungen ihrer Unternehmer Einfluß zu nehmen.

Eine stärkere Arbeitsteilung zwischen Regierung und Wirtschaft empfiehlt der Verband auch beim Schuldenproblem der Dritten Welt. Mit verstärkten Hilfeleistungen sollte der Staat unterstützend eingreifen; allerdings teilt man beim BDI die Auffassung der Bundesregierung, daß ein genereller Schuldenerlaß nicht zur dauerhaften Beseitigung der Zahlungsbilanzprobleme

(174) ebenda.

(175) ebenda.

(176) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.175.

(177) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.178.

(178) ebenda.

der Entwicklungsländer führt. Es sollten statt dessen "auch künftig Umschuldungsaktionen nur nach individueller Prüfung der Verschuldungssituation des einzelnen Landes und nach allgemein anerkannten Kriterien vorgenommen werden"(179). Die Industrie ist darüber hinaus der Auffassung, daß als Präzedenzfall für künftige Forderungen der generelle Schuldenerlaß die Kreditwürdigkeit der Entwicklungsländer gänzlich in Frage stellen würde. Eine internationale Abstimmung sei deshalb sehr nötig.

Das Problem des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft in der Entwicklungspolitik stellt sich darüber hinaus auf allgemeiner Ebene.

3.3.7. Entwicklungspolitik: Verhältnis von Politik und Ökonomie.

"Öffentliche Entwicklungshilfe und privatwirtschaftliche Betätigung in den Entwicklungsländern sollten noch stärker als bisher als komplementäre Instrumente der Entwicklungspolitik angesehen werden."(180) So lautet die Grundsatzposition des BDI zu allen Fragen der Entwicklungspolitik. So versteht man Entwicklungspolitik auch in den Bonner Ministerien, wenn gleich man dort in den siebziger Jahren auch immer wieder versucht hat, die Wirtschaft 'an die politische Kette zu legen'. Dennoch konnte 1981 die AGE feststellen: "Zwischen der ordnungspolitischen Haltung der deutschen Industrie im Hinblick auf die Nord-Süd-Kooperation und der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung bestehen keine grundsätzlichen Divergenzen. Die deutsche Industrie begrüßt besonders, daß die Bundesregierung der Zusammenarbeit der privaten Wirtschaft mit den Entwicklungsländern hohe Bedeutung beimißt und die Notwendigkeit geeigneter Rahmenbedingungen als Voraussetzungen privatwirtschaftlichen Engagements klar herausstellt."(181)

Was sind nun die Interessen der bundesdeutschen Industrie im Hinblick auf Entwicklungspolitik? Wie in den vorhergehenden Abschnitten deutlich geworden sein dürfte, stehen hier systemisch bedingte Imperative ganz oben an.

(179) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.179.

(180) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.193.

(181) BDI-Memorandum: Für eine Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Köln 1981, S.14.

So liegt der Industrie, und mit ihr dem BDI, sehr an der Sicherung und dem Ausbau des freien Zugangs zu Absatzmärkte und Rohstofflagern. Daneben ist eine freie, arbeitsteilige Weltwirtschafts- und eine stabile Welthandelsordnung sehr willkommen, wenngleich man hier bereit ist, Zugeständnisse in Randbereichen zu machen.

Mittel für diese Politik der Industrie sind die weltweiten Handelsbeziehungen und Direktinvestitionen, verbunden mit Technologietransfer und Management-Knowhow. Schon bei der Ausgestaltung dieser Mittel aber gibt es im Block der deutschen Industrie nahezu gegensätzliche Interessen (Freihandel/Protektionismus). Diese Interessen der Wirtschaft (und besonders der deutschen Industrie) gehen einher mit Anliegen des Staates in bezug auf die Entwicklungspolitik, die ihren Ursprung in den politischen Systemmechanismen haben. Erklärtermaßen steht hier über der Förderung von Wachstum und Stabilität die Sicherung der nationalen Unterstützung durch die 'Untergebenen' ganz obenan. Die Festigung der weltpolitischen Position dient ebenfalls der Erhaltung und Ausweitung der Macht im nationalen politischen System. So wird auch in der bestehenden Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland die Integration der Staaten der Dritten Welt in die 'Weltarbeitsteilung' ein Ziel, das dem der Wirtschaft nahekommt, wenngleich hier auch planende Steuerungsversuche unternommen werden. Als Mittel für diese Interessen stehen den staatlichen Organen die Entwicklungshilfe in allen ihren Facetten und das Förderungsinstrumentarium für die private Wirtschaft (Kapital, Waren und Dienstleistungen) zur Verfügung. Indem die deutsche Bundesregierung die Tätigkeit der privaten Wirtschaft in den siebziger und frühen achziger Jahren so hoch einschätzte, gab sie viele Möglichkeiten aus der Hand, etwa über die Vereinten Nationen zur Entstehung einer neuen Weltordnung beizutragen.

Der Industrie ist diese Rolle des Staates sehr recht: "Bei der privatwirtschaftlichen Organisation der Industrie der Bundesrepublik müssen auf unserer Seite die Unternehmen Träger der Zusammenarbeit sein. Dem Staat kommt im wesentlichen eine unterstützende Rolle zu, um die politischen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit so weit wie möglich sicherzustellen." (182) Der BDI meinte darüber hinaus, daß die Bundesregier-

(182) E.W.Mommsen in: BDI-Jahrestagung 1976, S.35.

ung in keinem Fall selbst die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Unternehmen politischen Zielsetzungen unterwerfen sollte. "Die Erfahrungen mit politischen Sanktionen im Bereich der Außenwirtschaft müßten die Bundesregierung vielmehr veranlassen, auch in internationalen Gremien und bilateralen Verhandlungen allen Vorschlägen und Versuchen zur Politisierung bestimmter Märkte - und damit der Außenwirtschaft insgesamt - entschieden entgegenzuwirken." (183)

Dem entspricht auch das entwicklungspolitische Konzept des BDI: Die privatwirtschaftlich organisierte Industrie treibt nicht aus uneigennützigen Motiven heraus Entwicklungspolitik. Politisch oder humanitär begründete Hilfe wird dem Staat und karitativen Organisationen überlassen oder nur auf staatliche Anregung hin mit ausgeführt. Ansonsten fällt der entwicklungspolitische Nutzen als Nebenprodukt der gewinnorientierten privaten Geschäftstätigkeit ab (184). Private Kapitaltransfers etwa sind deshalb nicht als Entwicklungshilfe zu bezeichnen, sondern als 'langfristige Leistungen', die allerdings auch zur Entwicklung eines Staates beitragen können. Damit dies zum von der Industrie gewünschten Erfolg führt, solle "auch der industrielle Aufbau in Entwicklungsländern ... auf der Grundlage volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Rentabilitätskriterien erfolgen" (185).

Der BDI hat der Politik zugeordnet, alle Angriffe auf die bestehende Weltwirtschaftsordnung abzuwehren, die internationale, besonders europäische Entwicklungspolitik in diesem Sinne voranzutreiben, und auf nationaler Ebene die Investitionen und anderen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland zu sichern und zu fördern. Der Verband unternimmt auf allen diesen Handlungsfeldern auch eigene Anstrengungen. Besonders bedeutsam wird die staatliche Unterstützung aber im bilateralen Wirtschaftsverkehr, wenn die wirtschaftliche Freiheit von dritter Seite bedroht wird (etwa bei Ver-

(183) BDI-Mitteilungen 8/9 1977 25.Jhg. S.2; und weiter steht dort: "Im Außenwirtschaftsverkehr muß das Prinzip der Nichteinmischung in die politische Ordnung eines jeden Landes gewährleistet sein. Umgekehrt gebietet das allgemeine Interesse an der Sicherung und am Ausbau der internationalen Arbeitsteilung, daß nicht ein Land oder eine Gruppe von Ländern die Funktionsfähigkeit des Welthandels oder die Wirtschaftsordnung anderer Länder beeinträchtigen dürfen."

(184) "Der BDI hat stets darauf hingewiesen, daß man Entwicklungshilfe im Sinne eines Opfers von der in einem marktwirtschaftlichen System arbeitenden Industrie nicht erwarten kann." aus: BDI-Jahresbericht 1969/70, S.84.

(185) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.154.

staatlichen, Sanktionen oder Revolutionen). Der 'Fall Iran' bietet ein anschauliches Beispiel. Dort wurde für alle besonders deutlich, "daß Entwicklungspolitik ein wichtiger Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik ist" (186). Rolf RODENSTOCK meinte dazu bei einem Vortrag zur BDI-Jahrestagung 1980 in Mainz, daß politische Umwälzungen in den Öllieferländern zu existentiellen Notsituationen in unserer Energieversorgung führen könnten und deshalb die Wiedergewinnung einer großen Eigenständigkeit im Energiebereich auch eine Frage außenpolitischer Unabhängigkeit sei (187).

Die Entwicklungspolitik als außenpolitisches Feld steht dabei umso stärker unter der Entscheidungsbefugnis der Wirtschaft, je weniger sie staatliche Maßnahmen zu fürchten hat. Der BDI betonte deshalb immer wieder die Trennung der beiden Systembereiche. Wie weit diese Position der deutschen Industrie schon zum Grundkonsens gehört, zeigt folgende AGE-Äußerung: "Die Bundesregierung ist den Empfehlungen der unabhängigen Kommission für Nord-Süd-Fragen in den Bereichen nicht gefolgt, in denen auch die Industrie schwerwiegende Bedenken geltend machen müßte." (188) Auch Nikolaus FASOLT, ehemaliger BDI-Präsident, verdeutlicht dies in seiner Begrüßungsansprache zur BDI-Jahrestagung 1978 in Berlin: "Wir begrüßen es sehr, daß sich der Bundeskanzler in diesem Zusammenhang kürzlich den Wunsch nach ausreichenden Garantien privater Investitionen in Entwicklungsländern zu eigen machte und erklärte - ich zitiere: Wir haben zu verlangen, daß Investitionen garantiert werden. Dies liegt ebenso auch im Interesse der Entwicklungsländer, denn sonst erhalten sie in Zukunft keine privaten Investitionen mehr, und ohne private Investitionen sind sie verloren." (189) Dies bekräftigt die Äußerung Otto Wolff von AMERONGENS, Präsident des DIHT und führender Industrieller: "Auch im Nord-Süd-Dialog ist der Aufbau dauerhafter Wirtschaftsverbindungen entscheidendes Element der internationalen Politik." (190)

(186) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.178.

(187) vergl. Institut der Deutschen Wirtschaft/Vortragsreihe Nr.23/30.Jhg. vom 10.Juni 1980: Rolf Rodenstock: Weltwirtschaftliche Kooperation. S.3.

(188) BDI-Memorandum 1981, a.a.O., S.14.

(189) BDI-Jahrestagung 1978, S.99.

(190) Die WELT vom 7.März 1980: Außenhandel als politische Waffe?

3.4. Außenwirtschaftspolitik und Ostblock mit China.

3.4.1. Politik und Wirtschaft in den Beziehungen zu den Staatshandelsländern.

Ähnlich stark wie bei den Wirtschaftsbeziehungen mit den Entwicklungsländern ist auch die Außenwirtschaftspolitik mit dem Ostblock und China durchsetzt von politischen Faktoren, die eine Trennung von Politik und Wirtschaft lediglich organisatorisch, nicht aber in der Funktion zulassen. Die Beziehungen zwischen beiden Systembereichen werden gerade in diesem Bereich bundesdeutscher Außenpolitik sehr eng. Otto Wolff von AMERONGEN formulierte dies 1969 so: Niemand könne übersehen, daß zwischen Osthandel und Politik enge Wechselbeziehungen bestehen. Allerdings sei die Liberalisierung im Ostgeschäft von der Bundesregierung nicht als Ersatz für Politik verstanden worden, zumal sie nicht erst von der jetzigen Koalition begonnen worden sei. Mit ihr sollte vielmehr der Gefahr begegnet werden, daß die Bundesregierung, nachdem inzwischen einige Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Großbritannien weitgehend liberalisiert hatten, gegenüber ihren wichtigsten Handelspartnern in einen Rückstand kommen würde. In den ersten Jahren der Bundesrepublik sei die Verbindung zur Politik besonders eng gewesen. Der Ostausschuß der deutschen Wirtschaft sei bewußt als eine "Brücke" gegründet worden, welche die mangelnden politischen Beziehungen der Bundesrepublik zu den Ostblockstaaten ersetzen sollte. Die Spitzenorganisation der deutschen Wirtschaft sei damals von der Bundesregierung hierzu aufgefordert worden, damit das Gespräch mit den Ostblockstaaten wieder in Gang komme. Auch in der Folgezeit habe es immer wieder Eingriffe aus der politischen Sphäre gegeben. Als Beispiel hierfür nannte Otto Wolff damals das Röhrenembargo aus der ersten Hälfte der sechziger Jahre sowie die Weigerung der Sowjetunion, das Warenabkommen mit der Bundesrepublik zu erneuern. Das Fehlen eines Warenvertrages mit der Volksrepublik China, so v. AMERONGEN 1969, sei ebenfalls politisch begründet. (191)

Waren die politischen Kontakte erst einmal hergestellt - und das waren sie in den siebziger Jahren - so konnten sich beide Bereiche besser denn je ergänzen, manchmal aber auch hemmen. Ergänzt haben sich die politische und

(191) vergl. BDI-Jahresversammlung 1969, S.11.

die wirtschaftliche Ebene immer dort, wo beide mehr oder weniger unabhängig voneinander agieren und bei Bedarf den Partner konsultieren konnten. Sie hemmten sich, wenn die Politik die Wirtschaft als Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele benutzte oder benutzen wollte. Ersteres würdigte Otto Eolff v AMERONGEN rückblickend: "Dagegen bietet der Aufbau enger außenwirtschaftlicher Beziehungen auch in heutiger Zeit eine gute Grundlage für politische Beziehungen. Die Tatsache, daß der Handel im Vorfeld der politischen Entspannung mit dem Ostblock Pionierarbeit geleistet hatte, schlug sich beispielsweise in der Tatsache nieder, daß den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen in der KSZE große Bedeutung eingeräumt wurde."(192) Zweiteres war der Fall bei der Besetzung der CSSR 1968, weit deutlicher aber nach der Intervention in Afghanistan 1979 (und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1980). Im Fall Afghanistan beteuerte die deutsche Industrie immer wieder den Primat der Politik - nachdem sich die Bundesregierung zögernd den US-amerikanischen Sanktionen gegen die UdSSR angeschlossen hatte. Dennoch forderte der BDI: "Die deutsche Industrie erwartet, bei aller Anerkennung des Vorrangs der Politik, daß sie im Falle einer Änderung der bisherigen Genehmigungspraxis rechtzeitig konsultiert wird."(193)

1980 betonte der Verband, daß die Politik zwar dem Handel vorgehe. Die deutsche Industrie habe nie einen Zweifel darüber aufkommen lassen, daß sie diesen selbstverständlichen Grundsatz respektiere und daraus resultierende Grenzen für ihr eigenes Handeln beachte. Der BDI sehe insoweit aber seine Aufgabe darin, industrielle Erfahrungen und Erkenntnisse sowie gesamtwirtschaftliche Interessen unter voller Beachtung atlantischer Partnerschaft in den politischen Willensbildungsprozeß einzubeziehen (194).

Offen wurde die Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und ihrer Wirtschaft einerseits sowie den USA andererseits beim Röhrenembargo, das US-Präsident Reagan gegen die Sowjetunion 1980 verhängen wollte. Eindeutig

(192) Die WELT vom 7. März 1980: Außenhandel als politische Waffe?

(193) BDI-Jahresbericht 1979/80, S.189.

(194) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.177.

wirtschaftliche Interessen und ihre komplizierten Interferenzen auf die politische Ebene brachten die mögliche Übereinstimmung auf politischer Ebene zu Fall (195), zumal die Japaner als neue Konkurrenten für das westeuropäische Konsortium damit indirekt zu verstehen gaben, daß sie sich auch nicht an Reagan's Embargohalten wollten (196). Bei aller Wachsamkeit gegenüber störenden Konkurrenzangeboten konnte den Westeuropäern im übrigen der Auftritt Japans aus politischen Gründen nicht ganz unwillkommen sein: die Abwehrfront gegen Washingtoner Versuche, den Osthandel zu hintertreiben, wurde durch sie um einen politisch potenten Interessenten verstärkt. Auch bei der Sitzung der Kontrollkommission für den Ost-West-Handel (Cocom) im Januar 1982 konnten die Amerikaner deshalb ihre Sanktionsabsichten nicht durchsetzen (197).

Der BDI hielt sich bei all dem zurück. Präsident Rodenstock betonte immer wieder den "Primat der Außen- und Sicherheitspolitik" (198) und forderte eine Einigung über die Grundprinzipien der künftigen Osthandelspolitik, wohl um für die deutsche Wirtschaft wieder eine verlässliche Grundlage zu bekommen. In einer Stellungnahme vom 21.Juni 1982 kritisierte der Verband allerdings scharf die US-Position (199). Ausführlich kritisierte auch das Präsidiumsmitglied des BDI, Egon Overbeck, die Nutzung der Handelspolitik zur Durchsetzung politischer Grundsätze anläßlich eines BDI-Kongresses über Ost-West-Kooperation in Bonn (200). Zwar habe die Wirtschaft den Primat der Politik nie angezweifelt, es sei aber vor Versuchen zu warnen, über Beeinflussungen des Handelsaustauschs Sicherheits- und Außenpolitik treiben zu wollen. Fehler und Versäumnisse auf politischem Feld ließen sich mit der Handelspolitik nicht kurieren. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigten, daß nicht einmal mit dem Verbot des Technologietransfers politische Zustände nachhaltig verändert werden konnten. Overbeck kritisierte darüber hinaus - und hatte dabei die Bundesregierung auf seiner Seite - daß mit den jüngsten Embargo-Maßnahmen in bestehende Ver-

(195) vergl. dazu die NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 3.März 1982: Zittern um das 'Russengas'; dort werden die Einschätzungen auf politischer Ebene wiedergegeben. Außenminister Genscher sollte damals den US-Widerstand gegen das Erdgas-Röhren-Geschäft brechen und Bundeskanzler Schmidt wird mit der Äußerung zitiert: "Wir lassen uns nicht in einen Wirtschaftskrieg hineintreiben." Wirtschaftsminister Lambsdorff und der stellvertretende CDU-Vorsitzende Biedenkopf traten gegen die Sanktionen ein und wurden dafür vom Bundeskanzler öffentlich gelobt. "Ein Regierungsberater wies gestern resignierend darauf hin, daß die Amerikaner in einem Jahr mehr psychologisches Kapital verschleudert hätten, als in den vergangenen 30 Jahren aufgebaut werden konnte."

träge eingegriffen worden sei. Vertragstreue sei aber für das internationale Geschäft die wichtigste Voraussetzung, da sonst ein in jahrzehntelangen Bemühungen ausgebautes Vertrauenskapital aufs Spiel gesetzt werde. Der Ost-Handel habe – und damit reagierte Overbeck auf amerikanische Angriffe – keinen Vorleistungscharakter. Er bringe vielmehr auch dem Westen ökonomischen Nutzen.

Das Röhrenembargo kam aufgrund der breiten Gemeinsamkeiten zwischen Bundesregierung und Verbänden nicht zustande. Dennoch wurden die politischen Grenzen wirtschaftlicher Aktivitäten wieder einmal deutlich, wenngleich sich die wirtschaftlich begründete Argumentation in der Bundesrepublik durchzusetzen vermochte. Das Interesse der bundesdeutschen exportorientierten Industrie, so der führende Industrielle und Verbandsvertreter Friedrich Richter, und die Abhängigkeit der Wohlfahrt unseres Landes von dieser gebiete, daß der Außenhandel frei von leichtfertigem Spiel mit der Sanktion bleibe (201).

Nach dem Bonner Regierungswechsel von 1969 allerdings war in den Beziehungen zum Osten alles auf Entspannung ausgerichtet. "Die stimulierenden Ausstrahlungen dieser Vorgänge (Verträge mit Moskau und Warschau) auf die Handelspolitik waren nicht zu übersehen." (202) Mit Rumänien, Ungarn, Polen, Bulgarien und der CSSR wurden langfristige Handels- und Zahlungsabkommen geschlossen. Verhandlungen mit der UdSSR standen an. Die Politik war im Begriffe, in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, einen Rahmen für den Osthandel zu schaffen, der die nächsten zehn Jahre tragen und die Beziehungen entgegen dem EG-Anspruch im wesentlichen auf der bilateralen Ebene belassen sollte.

Der BDI regte in der Folgezeit immer wieder die Politiker an, in Bereichen

(196) vergl. die NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 25.März 1981: Japaner drängen ins Geschäft mit der UdSSR.

(197) vergl. die NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 22.Januar 1982: USA erreichten nicht ihr Ziel.

(198) vergl. die NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 27.Januar 1982 und Institut-der-Deutschen-Wirtschaft/Vortragsreihe Nr.23/30.Jhg. vom 10.Juni 1980: Rolf Rodenstock: Weltwirtschaftliche Kooperation.

(199) "Mit Befremden nimmt der BDI die Entscheidung des Embargos über Lieferungen von Ausrüstungen für das Gas-Pipeline-Projekt zur Kenntnis, die ohne abschließende Konsultationen von der US-Regierung im Anschluß an den Weltwirtschaftsgipfel in Versailles getroffen wurden. Die Entscheidung widerspricht der gemeinsam in Versailles vereinbarten handelspolitischen Linie. Mit dem Zwang zur Verletzung bestehender Verträge wird

tätig zu werden, wo er gerne auf verlässliche Vereinbarungen zurückgreifen würde. "Im Ost-West-Handel, der als Handel sui generis von den internationalen Gepflogenheiten erheblich abweicht, sind Verbesserungen in Osteuropa in den Bereichen der Wirtschaftsinformation, des Zugangs zu den Betrieben, der Vertretungen ausländischer Unternehmungen sowie der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Regierungsvereinbarungen können hier einen Rahmen setzen und Hilfen geben."

(203) Die Verantwortung für die konkreten Geschäftsverhandlungen allerdings, für Kontraktabschlüsse und deren Durchführung bleibe jedoch bei den einzelnen westdeutschen Unternehmen. Ähnlich den Beziehungen zu den Entwicklungsländern wird also die Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft unter dem Grundsatz gefaßt: So wenig Staat wie nötig, so viel Wirtschaft wie möglich.

3.4.2. Osthandel.

Im Osthandel stellten sich für die deutsche Industrie in den siebziger Jahren im wesentlichen fünf Problembereiche, die neben den Interferenzen zur Politik die Aufmerksamkeit des BDI auf sich zogen. Ohne hier eine Rangfolge ihrer Bedeutung nach postulieren zu wollen, lagen die Schwerpunkte bei der Verwirklichung und Durchsetzung der gemeinsamen Handelspolitik der EG gegenüber dem Comecon und der VR China (a), es standen Exportförderungsfragen (Verschuldung und Zinssubventionen, Bürgschaften und Kreditfazilitäten) (b) zur Beantwortung an; Kompensationsgeschäfte (c) riefen den Unwillen der Industrie hervor, und die Handelsabkommen schwankten zwischen Kontingentierung und Liberalisierung (d). Schließlich war die wirtschaftlich-technische und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit (e) immer ein Thema.

ein schwer akzeptierbares Präjudiz geschaffen. Die Ausdehnung nationaler Gesetzgebung gefährdet die bestehende internationale Handelsordnung. Der BDI teilt vollauf die Befürchtungen amerikanischer Unternehmen und Verbände, daß die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit amerikanischer Unternehmen ernste Einbußen erleiden können." aus: BDI-Informationen+Meinungen 7/82.

(200) vergl. HANDELSBLATT vom 11.11.1982, S.10.

(201) vergl. F.Richter, a.a.O., S.57.

(202) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.163.

(203) BDI-Jahresbericht 1975/76, S.162.

Ende der sechziger Jahre waren alle verbindlichen Handelsabkommen mit den Ländern des Ostens in nationaler Hoheit und bilateral angelegt. 1970 sollte die EG viele Außenwirtschaftsvollmachten übernehmen (204), doch wurde sie für Jahre von den Staaten des RGW nicht als Verhandlungspartner anerkannt. Trotz der 1973 eingeleiteten Gespräche zwischen den beiden Wirtschaftsblöcken über die Gestaltung ihrer künftigen Zusammenarbeit konnte bis heute kaum ein Ergebnis erzielt werden. Ostwirtschaftspolitik bleibt im wesentlichen bilateral organisiert und in nationaler Verantwortung.

"Gegenüber den Ländern des COMECON, der die Gemeinschaft bisher nicht als Vertragspartner anerkennt, behielten die bilateralen Handelsabkommen der EG-Länder noch bis Ende 1974 ihre Gültigkeit. Den seither eingetretenen vertragslosen Zustand überbrückt die Gemeinschaft mit autonomen Regelungen." (205) Lediglich mit China und Rumänien bestanden 1981 vertragliche Beziehungen zur Gemeinschaft.

Der BDI unterstützte immer die Zusammenfassung der Ostwirtschaftspolitik auf europäischer Ebene. Schon 1969 wandten Regierung und Wirtschaft der Bundesrepublik erhebliche Aufmerksamkeit einer gemeinsamen Handels- und Agrarpolitik der EG in ihren Auswirkungen auf den deutschen Osthandel zu (206). Dennoch hat es die Industrie damals begrüßt, daß sich die EG auf einige Sonderregelungen für den Osthandel einigen konnte. So wurden spezielle Verordnungen für Osteinfuhren vereinbart. Der BDI bemängelte allerdings, daß das Problem der unterschiedlichen Importverfahren und Verwaltungspraktiken der westeuropäischen Mitgliedsstaaten einer Lösung bedürfe (207). Trotz EG-Klauseln in den bilateralen Kooperationsabkommen (so vor allem mit der UdSSR) blieb die Gemeinschaft das 'Mauerblümchen' der Ostwirtschaftsbeziehungen.

1973 ging offiziell die handelsvertragliche Autonomie der EG-Länder auf die Brüsseler Gemeinschaft über. Nicht in EG-Kompetenz fielen allerdings alle Fragen der wirtschaftlichen und technischen Kooperation mit dem Osten; sie

(204) Die gemeinsame Handelspolitik der EG erstreckt sich nicht auf den Handel mit der DDR. Dieser gilt als innerdeutsch. vergl. auch Punkt 3.4.3.

(205) Deutsche Bundesbank: Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft. Frankfurt 1981¹, S.213.

(206) vergl. BDI-Jahresbericht 1968/69, S.84.

sollten weiterhin von den Mitgliedsstaaten autonom behandelt werden und bildeten seitdem das Hauptthema der bilateralen Gemischten Regierungskommissionen. Die UdSSR schloß damals langfristige Kooperationsabkommen mit etlichen EG-Ländern ab (1973 ein Zehnjahresabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland über wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit). Der BDI forderte, auch dies zu vereinheitlichen: "Allerdings seien dazu Voraussetzungen zu erfüllen, die vor allem eine verbindliche Absprache zwischen den neun Mitgliedsländern über die Kreditpolitik gegenüber dem Osten und die Zinsfrage betreffen." (208) Man war also von Seiten der deutschen Industrie darauf bedacht, gleiche Startchancen im Kampf um die osteuropäischen Märkte zu schaffen. Die Importpolitik der EG bedürfe deshalb dringend einer abgestimmten Exportpolitik; erst dann dürfte eine gemeinsame Kooperationspolitik leichter zu vereinbaren sein (209). Bei fehlender Anerkennung der EG-Verhandlungshoheit durch den Ostblock besteht also auch aufgrund interner Abstimmungsprobleme seitdem dieses Zwischenstadium zwischen europaweiter und nationaler Verhandlungspolitik.

Ende 1974 entstand durch das Auslaufen sämtlicher bilateralen Handelsabkommen der EG-Mitgliedsländer mit den Staatshandelsländern ein vertragsloser Zustand. Die Ebene der Kooperation war nun ausgefüllt mit langfristigen bilateralen Abkommen zu Wirtschaft, Technik und Industrie. Um die Kompetenz der EG zu verdeutlichen, führte die Brüsseler Behörde eine Konsultationspflicht für alle Kooperationsverhandlungen auf Regierungsebene ein.

Ein kurzfristig bedeutendes Ereignis für die europäischen Ost-West-Beziehungen war 1976 das Angebot des RGW an die EG, ein langfristiges Abkommen über eine Zusammenarbeit abzuschließen und damit die Anerkennung der Gemeinschaft. Dennoch kam es in der Folge zu keinen wichtigen Handelsverträgen, denn im Gegenangebot der EG wollte diese wiederum nur mit den RGW-Mitgliedstaaten gesondert verhandeln.

Von der KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad erhoffte sich die Industrie im Sommer 1977 zusätzliche Hinweise auf die Entwicklungsmöglichkeiten der

(207) vergl. BDI-Jahresbericht 1969/70, S.80.

(208) vergl. BDI-Jahresbericht 1972/73, S.169.

(209) vergl. ebenda.

Wirtschaftsbeziehungen. Seitdem allerdings sind die Aktivitäten der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft gekennzeichnet von der Unterstützung der EG in deren Handelspolitik gegenüber den Staatshandelsländern und der Ausschöpfung verbliebener Möglichkeiten im eigenen nationalen Bereich.

Wichtigste Themen für den BDI auf EG-Ebene waren neben der bereits angesprochenen Kreditfrage (die im übrigen auch mit den USA und Japan abgestimmt werden sollte) seit 1976 auch die Abstimmung bei der Einfuhr-liberalisierung. Der verstärkte Wunsch der östlichen Handelspartner nach Kompensationsgeschäften fiel in die alleinige Verantwortlichkeit der Wirtschaft. Die technologische, wirtschaftliche und industrielle Kooperation blieb auf nationaler Ebene.

Zunächst zur Exportförderungsproblematik (b): Auch im Geschäft mit dem Osten werden Exporte durch Kredite gefördert, die allerdings von privaten Stellen bezogen werden. Eine staatliche Exportkreditvergabe und -förderung für Ostgeschäfte fehlt in der Bundesrepublik. Hier war es oberstes Anliegen des BDI, eine Harmonisierung der Zinssätze für Exportkredite innerhalb der EG zu erreichen, nachdem festgestellt wurde, daß viele Konkurrenten aus anderen Industrieländern Zinssätze staatlich subventionieren oder unterschiedliche Rückzahlungsfristen einräumen.

Das gleiche galt für das 'Dauerbrennerproblem' Bürgschaftsbedingungen. 1975/76 konnte der BDI Erfolge in diesem Bereich vermelden. So kam die EG-Kommission überein, Mindestzinssätze für Ostkredite festzulegen, denen sich vor allem auch die USA und Japan anschlossen. In der Frage der Kreditfristen kam man etwas später ebenfalls zu einer Absprache innerhalb der EG. Außerdem habe der Rückgang des Zinsniveaus in der Bundesrepublik dazu beigetragen, "Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren" (210).

Weit wichtiger als diese Förderungsmaßnahmen waren die mit Kreditfragen verbundenen strukturellen Mängel der Beziehungen zum COMECON. Chronischer Devisenmangel machte im Lauf der siebziger Jahre Westkäufe in steigendem Maße von Westkrediten abhängig. Die Verschuldung der Ostblockstaaten nahm

(210) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.165.

zu. Es würde hier zu weit führen, auf länderspezifische Unterschiede einzugehen; allgemein jedoch wurde der Export abhängig von Banken und staatlichen Garantien. Dies führte zu einer sehr engen Zusammenarbeit der nationalen Banken und Industrieunternehmen, da die Verhandlungspartner auf Zinsvergünstigungen drängten. "Zur Überbrückung des tendenziellen Ungleichgewichtes im Handel mit dem Osten sehen sich die westlichen Exportländer zunehmend zu Kreditgewährungen veranlaßt." (211) Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang vom BDI die fehlende freie Konvertibilität der Ostwährungen. Der Schuldenstand wurde seit 1973 mehr und mehr zum Handelshemmnis, als infolge der Rohölpreisexplosion auch die Devisenreserven des Ostblocks dahinschmolzen. Nur die Sowjetunion konnte von diesen Entwicklungen in Maßen profitieren.

Polen mußte Ende der siebziger Jahre Umschuldungsverhandlungen einleiten. In diesem Zusammenhang kritisierte Sparkassenpräsident Geiger, daß in der Vergangenheit die Kreditgewährung nicht mit mehr Auflagen verbunden worden sei, um "Störstellen" in der Wirtschaft der Volksrepublik zu beseitigen (212). Rumänien kam knapp an Umschuldungen vorbei.

Eng gekoppelt mit der Verschuldungsproblematik ist der von der bundesdeutschen Industrie beargwöhnte Wunsch des RGW, verstärkt Kompensationsgeschäfte zu betreiben, um Devisen im Land zu behalten. Dies wird in Einzelfällen auch von westlicher Seite bejaht, wie das bekannte Erdgas-Röhren-Geschäft verdeutlicht. Vor allem im Wirtschaftsverkehr, an dem kleinere und mittlere deutsche Unternehmen beteiligt sind, wirkt sich Kompensation aber recht nachteilig aus. Und diese Wirtschaftsgruppe der Kleinen und Mittleren wollte der BDI besonders aktiv im Osthandel fördern. "Die Entwicklung eines freien Welthandels unter Einschluß des Ostens ist nur möglich, wenn er nicht als bilateraler Tauschhandel angesehen wird." (213) So ging die herrschende Meinung im BDI dahin, daß durch Kompensationsgeschäfte kein Beitrag zu einer fortschrittlichen, multilateralen Entwicklung der Weltwirtschaftsbeziehungen geleistet werde. Es sollte daher "allseits darauf hingewirkt werden...", die Kompensationsbestrebungen - soweit sie im Einzel-

(211) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.161.

(212) vergl. NÜRNBERGER NACHRICHTEN vom 21.Dezember 1981: Deutsche Banken fordern Garantie.

(213) BDI-Jahresbericht 1972/73, S.166.

fall nicht im beiderseitigen Interesse liegen - wieder abzubauen und in das Normalgeschäft überzuleiten." (214)

Neben diesen eher strukturellen Schwierigkeiten im Ost-West-Geschäft setzten Politiker und Wirtschaftler der Bundesrepublik durch bilaterale Abkommen (d) mit Ostblockstaaten und China Rahmenbedingungen für die Ostwirtschaftsbeziehungen, die auch nach dem Übergang der Kompetenzen auf die EG weitergeführt wurden. Dort werden vor allem Fragen der Kontingentierung und Einfuhrliberalisierung, Zollpräferenzen, Zinsvergünstigungen etc. geregelt. Daneben achtete die Bundesregierung seit den siebziger Jahren immer auch auf Berlin-Klausel, EG-Klausel (d.h. daß Regelungen der EG jederzeit entsprochen werden kann), Währungsklausel (d.h. daß die Zahlungen beiderseits in Deutschen Mark oder anderen konvertiblen Währungen erfolgen), Preisklausel (d.h. daß die Warenlieferungen zu marktgerechten Preisen durchgeführt werden sollen), Liberalisierungsklausel (d.h. daß bei fortschreitender Liberalisierung der Einfuhr eine Restkontingentierung nicht ausgeschlossen werden kann) und Meistbegünstigungsklausel (d.h. daß im Rahmen der internationalen Verpflichtungen eine möglichst günstige Zollbehandlung eingeräumt wird) (215).

Seit der neuen Ostpolitik der Bundesregierung spürte auch die Wirtschaft das Bestreben Bonns, den Handel auszuweiten und Kontingente aufzustocken. Alle Absprachen wurden in enger Abstimmung mit und unter Beteiligung von der betroffenen Industrie durchgeführt und nach 1973 auf europäischer Ebene koordiniert. Dort wurde generell die Einfuhr liberalisiert; auf Drängen der Verbände mußte allerdings 1978 die Gemeinschaft Importrestriktionen bei Textil, Stahl und Mineralölprodukten ergreifen, die auch die Staatshandelsländer betrafen. Als recht problematisch sah deshalb die deutsche Industrie auch die Mitgliedschaft von Staatshandelsländern im 'Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen' GATT an. Besonders die Kontrolle von Einfuhrpreisen und die Anwendbarkeit des GATT-Antidumpingrechts auf Einfuhren aus diesen Staaten stellten ein in sich kompliziertes Problem dar, dem sich die Regierung intensiv, so der BDI, widmen müsse.

(214) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.185.

(215) vergl. BDI-Jahresbericht 1970/71, S.164.

Die Domäne nationalstaatlicher Ostbeziehungen blieb der etwas unklar definierten wirtschaftlich-technischen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit (e). Nach Meinung des BDI lägen hier die wirklichen Chancen der Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse. "Sie sollten daher gepflegt und entwickelt werden." (216) In diesem Bereich bestanden seit 1975 ebenfalls Abkommen mit allen RGW-Staaten, die u.a. die Berlin-Klausel und die EG-Klausel enthielten - ein Zeichen dafür, wie 'politisch' Wirtschaftsverträge sein können. Sie umreißen die Möglichkeiten und Aufgaben besonders der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit, mit deren Kontrolle und Weiterentwicklung vor allem die Gemischten Kommissionen beauftragt wurden und werden. Ein gewichtiger Schwerpunkt war seit 1975 auch die Zusammenarbeit auf energie- und rohstoffpolitischem Gebiet. Ein anderer Schwerpunkt war die Kooperation in dritten Ländern - vor allem in Übersee (217). Ganz im WALLERSTEINSchen Sinn (218) ergänzen sich dabei das Zentrum und die Semiperipherie in ihrer Wirtschaftsstruktur. Hochwertige Technologien und Managementwissen aus den westlichen Industrieländern und kostengünstige Lizenzfertigung und Wartung durch die Partner aus den Staatshandelsländern lassen ideale Marktchancen in der Dritten Welt erwarten. Zudem konnten so Kompensationswünsche der östlichen Geschäftsfreunde gut abgegolten werden.

Ein weit in den politischen Bereich hineinragendes Thema für den BDI waren auch die KSZE-Verhandlungen. Erhoffte man sich 1973 noch eine Unterstützung der KSZE bei der Anerkennung der EG als Handelsvertragspartner (219), so meinte man 1974, daß ihr Ausgang nicht nur für die politische, sondern auch für die wirtschaftliche Zukunftsentwicklung der Ost-West-Beziehungen bedeutsam sei (220). Schon 1976 allerdings meinte der BDI, daß der Abschluß der KSZE-Verhandlungen in Helsinki nur geringe Auswirkungen für die Wirtschaft haben werde, da wesentliche Strukturmängel einer Ausweitung der Beziehungen im Wege stünden (221). Auch über die Folge-

(216) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.185.

(217) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.165, vergl. auch: HANDELSBLATT vom 11.11.1982: Östliche Partner auch wegen der Kalkulationsvorteile. und: M.Schmitt: Industrielle Ost-West-Kooperation. Stuttgart 1974, S.85 ff.

(218) vergl. I.Wallerstein: The Modern World System. New York 1974.

(219) vergl. BDI-Jahresbericht 1972/73, S.167.

(220) vergl. BDI-Jahresbericht 1973/74, S.202.

(221) vergl. BDI-Jahresbericht 1975/76, S.162.

konferenz in Belgrad äußerte sich der Verband: "sie verlief eher enttäuschend" (222). Generell allerdings erhoffte man sich von den Verhandlungen zusätzliche Hinweise auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaftsbeziehungen und organisatorische Erleichterungen wie Firmenvertretungen, großzügigere Auskunft über die östlichen Planungen etc. (223). Friedrich RICHTER schreibt: "Auch im Rahmen der KSZE werden Fragen der freieren Abwicklung von Handel, Reisen, Niederlassungen, Führungs- und Kapitalbeteiligungen behandelt, ohne nennenswerte Fortschritte." (224)

3.4.3. Interzonenhandel bzw. Innerdeutscher Handel.

Die Probleme, die für den Osthandel allgemein geschildert wurden, stellten sich der deutschen Industrie entsprechend auch im Handel mit der DDR. Die europäische Ebene fehlte hier allerdings. Der innerdeutsche Handel (übrigens heißt der beim BDI erst seit 1973 so; vorher war es der 'Interzonenhandel', und man legte Wert darauf, die DDR als SBZ zu bezeichnen) wird in nationaler Verantwortlichkeit abgewickelt. Außerdem gibt es hier neben den Bundesbürgschaften auch Exportkreditfinanzierungen zu besonders günstigen Konditionen. Daß dabei neue Swing-Regelungen (zinsloser Überziehungskredit, den die Bundesregierung der DDR bis zur Höhe von 850 Millionen D-Mark jährlich - in 1981 - einräumt) nicht nur eine kommerzielle Frage ist, sondern auch und vor allem im politischen Gesamtzusammenhang gesehen werden muß, wurde immer vom BDI unterstützt (225).

Für die bundesdeutsche Industrie war dies alles dennoch kein Grund, besonders große Hoffnungen auf ein florierendes innderdeutsches Geschäft zu setzen, da für das extrem rohstoff- und energieabhängige Ostdeutschland kaum Spielräume bestehen, die Handelsbeziehungen wesentlich auszuweiten.

Wesentlicher politischer Anstoß zu einer Intensivierung des Handels zwischen

(222) BDI-Jahresbericht 1977/78, S.185.

(223) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.163. vergl. auch: BDI-Jahresbericht 1978/79, S. 194/195.

(224) F.Richter, a.a.O., S.52.

(225) vergl. BDI-Jahresbericht 1980-82, S.183/184.

den beiden deutschen Staaten war der 1972 abgeschlossene Grundvertrag, der diesen Handel weiterhin auf der Basis des Berliner Abkommens von 1951 als Handel besonderer Art, d.h. grundsätzlich als Binnenhandel betrachtete. Dies hat zu Kritik aus dem westlichen und östlichen Ausland geführt. Besonders die Partner innerhalb der EG sahen Probleme für die gemeinsame Politik. Der BDI dagegen unterstützte - zu einem guten Teil auch aus politischen Gründen - die Festigung dieser besonderen Beziehungen.

Mögliche expansive Felder der Kooperation sah der Verband auch hier in der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

3.5. Auswärtige Kulturpolitik.

"Kulturpolitik im Ausland ist weder von der innerdeutschen Kulturpolitik, noch der vielschichtigen und weltweiten kulturellen, gesellschaftspolitischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu trennen."

(226) Auswärtige Kulturpolitik ist so für den BDI seit je ein Mittel zur Grundlegung eines Bewußtseins, das die weltweite wirtschaftliche Arbeitsteilung in ihrer liberalen Form erhalten und festigen soll. "Handelspolitik als wesentlicher Teil der deutschen Außenpolitik enthält wegen des mit ihr verbundenen Technologieaustausches auch eine nicht zu unterschätzende kulturpolitische Komponente." (227) Umgekehrt diene, so der BDI, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Kulturpolitik als dauerhaftes Vehikel (228).

Des weiteren soll durch die Auswärtige Kulturpolitik das Image der Bundesrepublik Deutschland, die Leistungsfähigkeit seiner Kultur, Politik und Wirtschaft dargestellt und im Sinne der Industrie im Ausland verbessert werden. Zum dritten gelten die Bestrebungen des Arbeitsring Ausland (dort organisieren sich die Bemühungen des BDI zur Auswärtigen Kulturpolitik, vergl. Punkt 2.4.2.) im nationalen Rahmen den Gastarbeitern und deren Deutschlandbild. So führte der Arbeitsring anfang der siebziger Jahre zwei Untersuchungen durch, die sich mit den italienischen und türkischen Gastarbeitern und deren Deutschlandbild befaßten. Diese Arbeiten wurden in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien erstellt. Breiten Raum nimmt auch die Arbeit des Arbeitsrings in Entwicklungsländern ein. Dort kümmert sich der Verband besonders um Fragen der Berufs- und Fortbildung. Zwar stelle, so der BDI, bei Entwicklungsländern die Mitwirkung am wirtschaftlichen Aufbau durch die Bereitstellung von Technologien. Kenntnissen etc. einen wesentlichen kulturellen Beitrag dar, sie sei aber gleichzeitig ein massiver Eingriff in alte Traditionen und Kulturen. "Hier mit geeigneten Maßnahmen auftretende Schwierigkeiten zu überwinden ist eine wichtige Aufgabe der auswärtigen Kulturpolitik." (229) Dies heißt vor allem

(226) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.37.

(227) BDI-Jahresbericht 1974/75, S.173.

(228) vergl. BDI-Jahresbericht 1976/77, S.179.

(229) BDI-Jahresbericht 1976/77, S.179.

für den BDI Ausbildung von Facharbeitern und Handwerkern, Vermittlung von Kenntnissen über wirtschaftliche Zusammenhänge und der Bedingungen zur Vermarktung neuer Produkte bis hin zur Ausbildung, die erforderlich ist, um die sozialen und humanitären Auswirkungen einer wirtschaftlichen Umstrukturierung zu bewältigen (230).

Der Arbeitsring versucht außerdem, die deutsche Sprache "als das wesentliche Kommunikationsmittel im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik im Ausland zu fördern und stellt deshalb deutschsprachige Literatur für Bibliotheken der Goethe-Institute zur Verfügung. Diese Bücher beschäftigen sich meist mit wirtschaftlichen Problemen aus der Sicht der deutschen Industrie. Für die Lehrlingsausbildung gibt es Bücher auch in anderen Sprachen und für andere Institutionen im Ausland, die ebenfalls vom BDI-gelenkten Arbeitsring bezahlt werden. "Mit der Bereitstellung des Lehrstoffes erfolgt praktisch auch die Vermittlung der Erfahrungen eines lange bewährten Ausbildungssystems."(231)

1970 machte der BDI ausführliche Anregungen zur offiziellen Auswärtigen Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland (232) und begrüßte es, "daß der wesentliche Teil dieser Anregungen ... in die neuen Leitsätze für die auswärtige Kulturpolitik übernommen wurden."(233) Wegen seiner eingeschränkten finanziellen Basis sah der Arbeitsring generell seine wesentlichste Aufgabe in der Anregung der offiziellen Kulturpolitik, für die Möglichkeiten aufgezeigt werden sollten, die im Sinne der deutschen Wirtschaft gewesen sind. Finanziert wird die Arbeit des 'Arbeitsrings Ausland' vorwiegend durch Spenden der privaten Wirtschaft.

Die Bedeutung, die der Kulturpolitik der deutschen Wirtschaft zukommt, beurteilt der frühere Außenminister und Bundespräsident Walter SCHEEL so: "...ein Kulturbegriff, der die Wirtschaft ausschließt, ist hoffnungslos unzeitgemäß... . Wenn Kultur- und Wirtschaftspolitiker meinen, nebenein-

(230) vergl. BDI-Jahresbericht 1979/80, S.231.

(231) BDI-Jahresbericht 1973/74, S.225.

(232) vergl. BDI-Memorandum vom 6.5.1970.

(233) BDI-Jahresbericht 1970/71, S.38.

ander her operieren zu können, so ist das sehr kurzsichtig. Wenn wir Wirtschaftspolitik in der Welt betreiben, so betreiben wir auch, und zwar in größerem Ausmaß, Kulturpolitik. Ja, die kulturpolitischen Wirkungen, die von der Wirtschaftspolitik auf die Entwicklungsländer ausgehen, übersteigen die kulturpolitischen Wirkungen, die von unserer auswärtigen Kulturpolitik ausgehen können, bei weitem." (234)

(234) Walter Scheel, zitiert nach: BDIJahresbericht 1977/78, S.205.

4. Staatliches außenpolitisches Handeln und internationale Politik
im Zeichen der Verbände.
-

4.1. Der Verband im internationalen System - theoretische Konzepte zur transnationalen Politik.

Wichtige theoretische Konzepte zur Tätigkeit gesellschaftlicher Gruppen im internationalen System sind das der 'Transnationalen Beziehungen' und das der 'linkage group'.

4.1.1. Zur transnationalen Politik.

Einer der Ausgangspunkte dieser Studie war die Annahme, daß Politik und Wirtschaft in zwei organisatorisch zu trennenden Bereichen tätig sind; daß diese Bereiche aber funktional verschränkt sind (vergl. Punkt 1). Diese Annahme liegt auch dem theoretischen Modell der transnationalen Politik bzw. den transnationalen Beziehungen zugrunde, mit dem nun versucht werden soll, das Wirken des Verbandes in der internationalen Umwelt theoretisch zu fassen.

Der Begriff der 'transnationalen Politik' bzw. der 'transnationalen Beziehungen' trägt der wohl unbestreitbaren Tatsache Rechnung, daß Außenpolitik kein Monopol der Regierungen von Staaten ist. Es gibt vielmehr zahlreiche Akteure, die mit ihrem Handeln nationale Grenzen überschreiten - von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind hier insbesondere wirtschaftliche Akteure.

Werner LINK versteht unter 'transnationalen Beziehungen' solche Handlungszusammenhänge, bei denen gesellschaftliche Gruppen entweder mit gesellschaftlichen Gruppen und/oder Regierungen des Auslandes Kontakte aufnehmen und (1) pflegen. Dabei möchte ich aber ergänzen, daß es nicht nur Regierungen und gesellschaftliche Gruppen sind, mit denen nationale gesellschaftliche Gruppen im Ausland Kontakte aufnehmen können. Auf dieser Ebene sind gleichzeitig etliche 'überstaatliche' Gremien tätig, die man weder als gesellschaftliche Gruppen noch als Regierungen bezeichnen kann. Hierzu gehören etwa die Vereinten Nationen, die OECD oder auch die EG. Alle diese Organisationen und Behörden im weiteren Sinn möchte ich als Ansprechpartner der gesellschaftlichen Gruppen mit zu den Akteuren der transnationalen Beziehungen

(1) vergl. W.Link: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945-1975.

hinzunehmen. Werner LINK tut dies lediglich implizit. "Dabei ist zu beachten..., daß die strukturellen Bedingungen der inter- und transnationalen Umwelt auf beide Akteure (d.h. hier auf die Regierungen und die nichtgouvernementalen Gruppen, R.R.) beschränkend und lenkend einwirken, wie auch umgekehrt diese Akteure die Umwelt selbst mitgestalten (2).

Neu ist an diesem Ansatz, daß er gesellschaftliche Gruppen als Akteure der internationalen Politik begreift und ihre Funktion zu erklären versucht. Dabei verweist gerade auch Werner LINK auf die Qualitätsunterschiede von zwischenstaatlicher und transnationaler Politik. Erstere habe die Funktion, internationale Autorität und einen sicheren Rahmen für gesellschaftliche Transaktionen zu schaffen. Diese autoritativen Entscheidungen und verbindlichen Regelungen würden zwar in nicht-totalitären Staaten von den gesellschaftlichen Akteuren durch ihre transnationalen Aktivitäten bedingt. Sie würden aber nicht von ihnen, sondern von staatlichen Akteuren mittels Koordination geschaffen (3). Dies ist zumindest in Teilbereichen zu bezweifeln (vergl. Punkt 4.2.3.); dennoch mag die Aussage im Grundtenor berechtigt sein.

Um das Wesentliche dieses Ansatzes zu kennzeichnen, scheint es mir wichtig, zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen die nationale Ebene: Dort arbeiten gesellschaftliche Gruppen - was die Außenbeziehungen dieses Staates angeht - im innergesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozeß mit und versuchen, in jeweils ihrem Sinn die Handlungen staatlicher Akteure zu beeinflussen, mitzuentcheiden und/oder auch selbst zu entscheiden (vergl. Punkt 4.2.).

Die zweite Ebene ist die des internationalen Systems. Über die Staatsgrenzen hinaus treten gesellschaftliche Gruppen dort in Verbindung mit

Düsseldorf 1978, S.3 ff., vergl. auch: W.Link: Der Ost-West-Konflikt. Stuttgart u.a. 1980, S.27 ff., vergl. auch: K.Kaiser: Transnationale Politik.in: PVS-Sonderheft 1/1969, S.80-110., vergl. auch: Nye/Keohane (eds.): Transnational Relations and World Politics. Cambridge/Mass. 1972. oder: W.Bühl: Transnationale Politik. Internationale Beziehungen zwischen Hegemonie und Interdependenz. Stuttgart 1978. oder: R.W.Mansbach/Y.H.Ferguson/D.E.Lampert: The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System. New York 1976. oder: E.O.Czempiel: Internationale Politik. Paderborn 1981, S.13 ff.

(2) W.Link, 1978, a.a.O., S.7.

(3) vergl. W.Link, 1980, a.a.O., S.33/34.

anderen staatlichen oder nichtstaatlichen Einrichtungen, Personen oder Gruppen.

Dabei ist es aber nicht möglich, beide Ebenen voneinander zu trennen. Die Außenaktivitäten bestimmen zu einem Großteil die Stellung der Gruppe im nationalen politischen System. Prestige und Sachkenntnis können dort eingesetzt werden. Zum anderen ist diejenige gesellschaftliche Gruppe auf internationalem Parkett umso erfolgreicher, je wichtiger ihre Position in ihrem Heimatland ist (4). Robert MERTON ist zuzustimmen, wenn er meint, daß Strukturen die Funktionen und umgekehrt die Funktionen die Strukturen beeinflussen. Funktionen, die gesellschaftliche Gruppen durch ihre transnationalen Aktivitäten ausüben, tragen zur binnen- und internationalen Strukturbildung bei, ebenso wie diese Strukturen die Ausübung bestimmter Funktionen ermöglichen, behindern oder verhindern (5).

Werner LINK hat versucht, die Funktionen, die gesellschaftliche Gruppen im transnationalen Rahmen ausüben können, zusammenzustellen (6). Die zentralen Funktionen sah er in der Übertragung von Informationen im weitesten Sinn (von Technologie bis hin zu politischer Ideologie) und von Waren und Kapital. In dem oder den Partnerland(ländern) erfülle der Akteur damit unterstützende, beratende oder initiiierende Funktionen, die sich auf den dortigen internen Willensbildungsprozeß auswirken. Im zwischenstaatlichen Bereich werden damit entweder assoziative oder dissoziative Funktionen des Akteurs festgestellt. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings scheint mir der Katalog unvollständig, da wichtige gesellschaftliche Gruppen – wenn auch in Absprache mit den Regierungen – durchaus auch politische Rahmenbedingungen für die Übertragung von Informationen, Waren und Kapital setzen können. Diese wichtige Funktion übersieht LINK. Die gesellschaftlichen Gruppen haben damit also Funktionen übernommen, die im HABERMASschen Sinn den Systembereichen Wirtschaft und Politik sowie der Lebenswelt (Infor-

(4) Auf diesen Zusammenhang hat zuerst David SINGER hingewiesen: J.D.Singer: The Global Systems and its Sub-Systems. in: J.W.Rosenau (ed.): Linkage Politics. New York London 1969, S.24.

(5) vergl. R.Merton: Social Theory and Social Structure. New York 1968, S.136.

(6) vergl. W.Link, 1978, a.a.O., S.23 ff.

mation) angelehnt sind. Hinzuzufügen bleibt außerdem, daß in den 'Partnerländern' auch hemmende Funktionen erfüllt werden, wie die Einflußnahme des Bundesverbands der Deutschen Industrie auf den US-Kongress zeigt (vergl. Punkt 2.6.). Außerdem erfüllt der gesellschaftliche Akteur im nationalen Rahmen und im Zusammenhang mit dessen Außenbeziehungen Funktionen, die Werner LINK ganz beiseite läßt (vergl. Punkt 4.2.). Es ergibt sich folgendes Bild:

Funktionsbereiche Ebenen	Information	Waren und Kapital	politischer Rahmen
national -innenpolitisch -außenpolitisch			
international			

Der Bundesverband der Deutschen Industrie ist zweifellos eine der wichtigsten dieser gesellschaftlichen Gruppen, die transnationale Beziehungen in allen diesen Ebenen und Bereichen unterhalten.

4.1.2. Der Verband als 'linkage group'.

Eng verbunden mit dem Konzept der 'Transnationalen Beziehungen' ist der Ansatz, der mit dem Begriff 'linkage group' gekennzeichnet wird. James N. ROSENAU, Karl W.DEUTSCH (7) und Werner LINK hoben ihn aus der Taufe und füllten ihn mit Inhalt (8).

Kennzeichen dieser 'linkage groups' sind eben deren Verbindungen sowohl

(7) Karl W.DEUTSCH greift dabei auf sein Kommunikationsmodell zurück, in dem besondere 'linkage groups' und 'linkage subsystems' existieren, die die Verbindung zwischen dem innenpolitischen und auswärtigen bzw. internationalen Bereich herstellen.

(8) vergl. J.N.Rosenau (ed.): Linkage Politics. New York London 1969. W.Link: Die ameri-

zum nationalen wie internationalen System. Dabei nimmt die 'linkage group' Einflüsse von außerhalb der nationalen Grenzen auf und gibt in umgekehrter Richtung Impulse an das politisch-gesellschaftliche System des Auslands ab. So werden Beziehungen hergestellt, die etwa Ernst-Otto CZEMPIEL u.a. mit seinem Gittermodell der internationalen Politik (9) fassen will.

Auch in diesem Ansatz sind also die beiden Ebenen - national wie international - tragendes Gerüst des Gedankengebäudes. Hinzu kommt hier, daß die 'linkage group' gleichzeitig mehrere Kontakte unterhalten kann und nicht auf ihre bilaterale Funktion zu anderen ausländischen Partnern festgelegt wird. Die 'linkage group' kann also in einem Handlungszusammenhang Verbindungen zu staatlichen und gesellschaftlichen Stellen des In- und Auslands herstellen, um ein ihr wichtiges Problem anzugehen.

Allein durch einen definitorischen Akt wird so die unklar bestimmte nationale Komponente beim Konzept der 'Transnationalen Beziehungen' - die oben allerdings schon mitbetont wurde - in die Theorie genommen. Beide Ansätze sind aber wissenschaftshistorisch so eingeführt und inhaltlich beladen, daß der Ansatz der 'linkage group' nicht umgangen und in das Konzept der 'Transnationalen Beziehungen' ohne begriffliche Differenzierung integriert werden sollte.

Beide Ansätze bilden keine neue Theorie. Die Begriffe 'transnationale Beziehungen' und 'außenpolitische Verbindungsgruppe' bezeichnen idealtypische Handlungszusammenhänge. Sie finden ihre gesellschaftstheoretische Relevanz erst innerhalb der eingangs ausführlich dargelegten HABERMASschen Theorie und können diese in einem hier wichtigen Bereich differenzieren.

Diese 'linkage groups' können als Hauptträger der 'transnationalen Beziehungen' angesehen werden. In Zusammenhang mit den Interaktionen auf Regierungsebene - die man traditionellerweise mit den internationalen Beziehungen gleichsetzte - bilden erst sie die internationalen Beziehungen.

Was die Begriffe der internationalen und transnationalen Politik angeht,

kanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921-1932. Düsseldorf 1970.

(9) vergl. E.-O-Czempiel: Internationale Politik. Paderborn 1981.

so ist ihr Sinn nicht, politische von nicht-politischen Beziehungen zu trennen. "Vom Inhalt der Interaktionen besteht dazu kein Anlaß: Er ist in sämtlichen Fällen politisch." (10) – wenn man die theoretischen Verbindungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zugrunde legt, die auch oben dargelegt wurden. Bei einem randschärferen Politikbegriff allerdings, wie ihn etwa David EASTON mit seiner verbindlichen Zuteilung von Werten anführt (11), bleibt die Gleichsetzung mit "in sämtlichen Fällen politisch" nicht mehr so eindeutig. Dann ist es zweifellos so, daß staatliche Stellen wesentlich mehr politische Funktionen wahrnehmen als etwa die Verbände als 'linkage group' (12). Werner LINK meint, "daß die neuen Akteure und Strukturelemente (die Elemente einer quasi-institutionalisierten Staatengemeinschaft und der transnationalen Beziehungen) die staatenmäßige Grundstruktur der internationalen Beziehungen nicht beseitigt; sondern überlagert und in modifizierter Weise ergänzt haben." (13)

Was in unserem Fall bedeutsam wird ist die organisatorische und personelle Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an der außenpolitischen Entscheidung im nationalen System und deren Bedeutung in den internationalen Beziehungen.

(10) vergl. E.-O.Czempiel, 1981, a.a.O., S.20.

(11) vergl. dazu auch die wichtigen Modifikationen und Ergänzungen bei E.-O.Czempiel, 1981, S.15 ff.

(12) vergl. dazu auch die Kritik von W.Link: Der Ost-West-Konflikt. Stuttgart u.a. 1980, S. 31 ff.

(13) ebenda, S.34.

4.2. Funktionen des Verbandes auf nationaler Ebene für die deutsche Außenpolitik.

Im nationalen System hat der Bundesverband der Deutschen Industrie wichtige Funktionen bei der Formulierung und Konzeption der bundesdeutschen Außenpolitik. Er versucht, darauf Einfluß zu nehmen, mitzuentcheiden und entscheidet selbst über Teilbereiche der deutschen Außenpolitik. Diese Differenzierungen gelten idealtypisch.

Rolf G.HEINZE hat dieses Problem theoretisch durchleuchtet und kommt zu dem Ergebnis: "Die Abgrenzung des Korporatismus vom Pluralismus, wie sie SCHMITTER vorschlägt, läßt sich auf die Bundesrepublik übertragen, wobei das Pluralismuskonzept als gesamtgesellschaftliches Modell kaum noch Aussagekraft besitzt. Vielmehr haben sich wechselseitige und institutionalisierte Beziehungen und eine zunehmende Arbeitsteilung zwischen staatlichen Organen und einer begrenzten Zahl von repräsentativen Verbänden entwickelt, die als korporatistische Strukturen aufzufassen sind. Die Partizipation der Verbände im politischen System erstreckt sich nicht nur auf die Beratung und Mitwirkung bei Gesetzen, sondern es werden ihnen auch autonome Handlungsspielräume zugestanden."(14)

Das Feld der Außenpolitik ist natürlich nicht isoliert zu sehen von den anderen Politikbereichen und der Kompetenz sowie dem Prestige, das der Verband dort erworben hat. Je mehr die Außenpolitik aber alles andere überträgt, umso mehr Wert legt der Verband dort auf Anerkennung und Wirkungskraft.

Die außenpolitische Arbeit des Verbandes wirft darüber hinaus ein bezeichnendes Licht auf das politische Institutionengefüge der Bundesrepublik.

(14) R.G.Heinze: Verbändepolitik und "Neokorporatismus". Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen 1981, S.85/86.

4.2.1. Wege und Mittel der Einflußnahme.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie nimmt Einfluß auf außenpolitische Entscheidungen, d.h. er versucht, Handlungen der politisch Verantwortlichen in seinem Sinne zu verändern, obwohl er selbst kein unmittelbares Zwangsmittel zur Durchsetzung seiner Anliegen in der Hand hat (da für seine Klientel aber umso mehr).

Viele Autoren, die das Handeln der Verbände untersuchten, haben nur diese Dimension theoretisch gefaßt. Lester MILBRATH etwa versteht Interessengruppen vor allem als Mittler gesellschaftlicher Interessen hinein in das politische System. Sie erhalten damit fast die gleiche Funktion wie die Parteien. Er sieht aber auch: "Very often they initiate communications directed elsewhere in the system." (15) Die gesamte Pluralismustheorie bleibt weitgehend dieser Kategorie verhaftet. Ich möchte diese theoretische Linie der Verbandsforschung hier nicht noch einmal aufgreifen.

Für mich ist entscheidend, daß eine - und eben eine unter dreien - Komponente des Verbandshandelns sich auf Beeinflussung bezieht. Dabei kann der Verband sowohl aktiv als auch passiv eingreifen, d.h. entweder er versucht, von sich aus Probleme aufzugreifen und/oder abzuschaffen oder er ist betroffen von einer Handlung anderer Gruppen oder des Staates.

Zum anderen kann der Verband hemmend oder fördernd Einfluß nehmen. Daraus ergibt sich folgendes Raster:

Einflußnahme	hemmend	fördernd
aktiv	I	II
passiv	III	IV

Dies gilt allgemein, also auch für den Bereich der Außenpolitik.

(15) L.W.Milbrath: Interest Groups and Foreign Policy. in: J.N.Rosenau (ed.): Domestic Sources of Foreign Policy. New York London 1967, S.233.

Feld I steht stellvertretend für alle Fälle, in denen der Verband von sich aus hemmend auf ein bestimmtes Problem einwirken will. Meist will er damit vorbeugend Gefahren und Nachteile für seine Klientel abwehren. Dennoch wird der Verband sehr selten von sich aus Probleme aufgreifen, um sie dann in eine andere Richtung zu drängen. Als Beispiel sei hier das Insistieren des Verbandes auf den Zielen des GATT genannt, das er vor allem auch tat, um den Einfluß anderer internationaler Gremien zu hemmen.

Feld II kennzeichnet demgegenüber einen Schwerpunkt der Verbandsarbeit. Sehr häufig greift der Bundesverband der Deutschen Industrie Themen auf, die er im politischen Prozeß fördern will. Als Beispiel unter vielen sei hier das Förderungsinstrumentarium für die Außenwirtschaft genannt, das wesentlich auf Initiative des Verbandes gestaltet wurde.

Feld III bezeichnet ebenfalls ein häufig begangenes Tätigkeitsfeld des BDI. Nicht selten wird der Verband von Handlungen und Entscheidungen 'überrascht', die ihm 'nicht ins Konzept passen'. Er versucht, sie zu unterbinden oder auf andere Wege zu drängen. Als Beispiel hier: die Entscheidungen zur Änderung des Entwicklungsländer-Steuergesetzes.

Seltener versäumt es der Verband, aktiv Handlungen und Entscheidungen zu fordern, wenn ihm an deren Durchsetzung gelegen ist. Dennoch hält sich der Verband oft zurück, wenn andere diese Aufgabe übernehmen. Beispiel: Die große Unterstützung, die die Verbände der Textil- und Bekleidungsindustrie durch die Gewerkschaften in ihrem Streben nach einem in höherem Maße protektionistischen Welttextilabkommen erhielten, blieb weitgehend ohne öffentliche Resonanz seitens des BDI (Feld IV), wenngleich er stillschweigend die Anliegen der Textilindustrie billigte.

Alle diese Formen der Einflußnahme waren allerdings nie getrennt voneinander zu finden. Passive Einflußnahme wurde oft sehr schnell zu einer aktiven. Die Grenzen zwischen 'hemmend' und 'fördernd' allerdings liegen tiefer und sind grundsätzlicher Art. Hier geht es um die inhaltlichen Linien des Verbandes. Die beratende Funktion, die oben angesprochen wurde, läßt sich natürlich auch hier vorfinden, wenngleich sie eher dem mitentscheidenden Bereich zuzuordnen ist. Dennoch: Der Verband versucht auch beratend Einfluß zu nehmen.

Wesentliche Wege der Einflußnahme aber sind für den Bundesverband der

Deutschen Industrie vor allem die Eingaben und Memoranden, die er an die politischen Gremien sendet (vergl. Punkt 2.5.4.). Hier liegt der Schwerpunkt auf der Ebene der Beeinflussung. Diese Absicht hat er auch bei Hearings, die Parlament und Regierung veranstalten. Ersteres setzt dabei eher die aktive, letzteres eher die passive Haltung des Bundesverbandes voraus.

4.2.2. Die mitentscheidende Kompetenz des BDI.

Der Verband kann in vielen Feldern der Außenpolitik mitentscheiden. Darunter will ich dessen Kompetenz verstehen, zusammen mit staatlichen Akteuren verbindliche Wertzuweisungen zu schaffen, deren Geltung sich grundsätzlich auf das gesamte Staatsgebiet bezieht. Vor allem die Grenze zur Beeinflussung wird hier fließend; es wäre lediglich anhand sehr detaillierter Fallstudien und eben Fall für Fall zu erkennen, ob der Verband hier lediglich beeinflusst oder schon mitentschieden hat. Es gibt aber gerade im Bereich der Beratung weitgehende Mitentscheidungsmöglichkeiten.

Dies ist auch der Bereich, bei dem die Korporatismustheorie zu greifen beginnt. Noch bedeutsamer wird sie aber bei der selbständigen Entscheidungskompetenz gesellschaftlicher Gruppen.

Organisatorisch-institutionell konnten Hinweise darauf gefunden werden, daß gemeinsame Entscheidungsgremien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Außenpolitik bestehen. Mein Korporatismusbegriff geht dabei nicht so weit wie dies etwa Jürgen GEBHARDT vorschlug (16), der berechtigterweise die kulturelle und sozialhistorische Dimension dieses Theorieansatzes (am Beispiel Schweden) betonte. Hier greift der gesellschaftstheoretische Rahmen mit seinem Lebensweltkonzept (17). Es zeigte sich außerdem in meinem Untersuchungsfeld, daß das Konzept des 'tripartism' in der Mehrzahl der anstehenden Gremien nicht vorzufinden

(16) vergl. J.Gebhardt: Politische Demokratie und soziale Gewaltenteilung in Schweden. in: CIVITAS - Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Fünfzehnter Band. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft. Mainz 1977, S.51-91.

(17) vergl. hierzu auch die inhaltsanalytische Studie H.Abrameits: Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik. Frankfurt New York 1981. Sie versuchte, besonders das Selbstverständnis der Wirtschaft in Staat und Gesellschaft zu untersuchen.

war. Meist konnten die Wirtschaftsverbände ohne die gewerkschaftlichen Gegenspieler ihre Vorstellungen einbringen. Dies gilt für nahezu alle Formen der Zusammenarbeit außer den offiziellen Beratungsgremien bei der Bundesregierung, ihrer Verwaltung und nachgeordneten Behörden.

Innerhalb meiner eingegrenzten Sicht der Korporatismustheorien und im Rahmen der HABERMASschen Gesellschaftstheorie ist dabei die kontinuierliche Zusammenarbeit auf Referentenebene vorrangig zu nennen, denn im Bereich der Außenpolitik fehlt gerade hier oft ein Gegenspieler der Wirtschaftsverbände (den die Gewerkschaften bei der Innenpolitik aber auch nur unvollständig abgeben). Zudem erschließt der Grundkonsens zwischen Ministerial- und Verbandsbürokratie mit deren spiegelbildlichen Abteilungen dem BDI ein weites Aktionsfeld.

Zweitens ist hier die problembezogene Unterredung zu nennen. In dem Maße wie außenpolitisch relevante Verhandlungen wirtschaftliche Details berücksichtigen mußten (etwa bei den GATT-Verhandlungen), wuchs die Mitentscheidungskompetenz des BDI und seiner Mitglieder. Dies ist zu verallgemeinern: Je nötiger die Administration auf wirtschaftliches Fachwissen angewiesen ist – und der BDI bemüht sich darum, daß dies gerade in der Außenpolitik sehr oft geschieht – umso größer wird die Mitentscheidungskompetenz der Verbandsbürokraten und deren Klientel sein.

Ein dritter wichtiger Bereich ist der um die Beratungsgremien der Bundesregierung und ihrer Ministerien. Augenfälligstes Beispiel war hier die 'Konzertierte Aktion'. Doch auch alle anderen Beiräte und Ausschüsse im Bereich der Außenpolitik erfüllen die gleiche Funktion der korporativen Entscheidungsfindung.

Dabei wird dem Verband nicht ausdrücklich Mitentscheidungskompetenz eingeräumt. Dieser bestreitet sogar energisch, in diese staatliche Domäne einbrechen zu können und zu wollen. Beim Bundesverband der Deutschen Industrie besteht man streng auf einer Trennung von Verbands- und Staatszuständigkeiten (18). Formal mag dies auch tatsächlich zutreffen. Liegen

(18) So führte ein hoher BDI-Funktionär aus: "Mit Entwicklungsländern Kontakte haben, heißt heute, über Wirtschaftshilfe zu sprechen. Und wenn da ein deutscher Minister hinkommt und lehnt Wünsche und technische Hilfe ab, dann sind zugleich die politischen Beziehungen beeinträchtigt. Aber insofern kann man das nicht trennen, das sehen wir ein. Aber wir trennen an dem Punkt sehr genau, wo es um Entscheidungen von politischer Qualität geht; und da ist auch unsere Grenze, das halten wir doch fest." aus: Gesprächsaufzeichnungen des Autors bei Gesprächen beim BDI.

dort allerdings die größeren Kompetenzen, wenn es darum geht, wer eine bereits getroffene Entscheidung ausspricht? Auch Ernst W. BÖCKENFÖRDE formuliert deshalb: "Es entsteht der Zustand, daß bestimmte außerstaatliche Kräfte (Verbände, Interessenträger), obwohl ihnen keine Teilhabe an der verfassungsrechtlich organisierten politischen Entscheidungsgewalt zukommt, an der Ausübung politischer Entscheidungsgewalt gleichwohl, und zwar in rechtlich abgesicherter Weise, tatsächlich teilnehmen." (18a).

4.2.3. Selbständige Entscheidungskompetenz des BDI.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie kann in Teilbereichen der deutschen Außenpolitik selbständige Entscheidungen treffen, die politischen Charakter erhalten, d.h. die für grundsätzlich alle Personen im Staatsgebiet verbindlich Werte zuweisen.

Diese Teilbereiche liegen natürlich bei der Außenwirtschaftspolitik, wenngleich auch die Auswärtige Kulturpolitik davon berührt wird. Dabei ist der Verband zum einen formal in das außenpolitische Entscheidungssystem der Regierungsbürokratie eingebunden. Zum anderen bestimmt er Außenpolitik über systemische Mechanismen, die zunächst die nationale Gesellschaft betreffen.

Zum ersten: Der Verband unterhält eigene, fest organisierte und institutionalisierte Kontakte zum Ausland. Er ist aber auch innerhalb des staatlichen Entscheidungssystems befugt, für die Bundesrepublik außerhalb der Grenzen tätig zu werden. Am offensichtlichsten war dies bei der Arbeit des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft, der bis zum Ende der Hallstein-Doktrin verbindliche Wirtschaftsabkommen mit Staatshandelsländern abschließen konnte. Auch in den siebziger Jahren war der BDI, wenn auch mit staatlicher Unterstützung, im Rahmen der Gemischten Kommissionen an allen Abkommen beteiligt, die mit Staatshandels- und manchen Entwicklungsländern zustande gekommen sind.

Zum zweiten: Der Bundesverband der Deutschen Industrie kann sich bei seiner Arbeit auf das wirtschaftspolitische Potential der westdeutschen Industrie stützen. Diese Industrie stellt für ihr optimales Funktionieren Ansprüche an die staatlichen Handlungsträger, die diese nur in einem ge-

(18a) E.W. Böckenförde: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozial-staatlichen Demokratie. in: Der STAAT 15/1976. S.466.

wissen Rahmen nicht erfüllen können. Ansonsten bedingt die privatwirtschaftliche 'Investitions- und Produktionshoheit' in sehr vielen Bereichen die bundesdeutsche Außenpolitik. Wenn man so will ist der Verband hier aber auch 'Gefangener' der Sachzwänge systemischen Ursprungs, die seine Handlungen in bestimmte Bahnen lenken.

Ein weiterer Bereich der unmittelbaren Entscheidungskompetenz in Teilbereichen der bundesdeutschen Außenpolitik liegt bei der Investitions-, Vertrags- und Delegationsdiplomatie des Verbandes und seiner Klientel. Auf sie soll im nächsten Hauptabschnitt eingegangen werden, wenn es um die Position des Verbandes in den zwischenstaatlichen und transnationalen Beziehungen geht.

4.2.4. Funktionen und Macht des Bundesverbandes in der deutschen Außenpolitik.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie erfüllt bei seiner außenpolitischen Arbeit Funktionen für die Bundesregierung (a), für die angeschlossenen Fachverbände (b) und für die Unternehmen (c).

Für die Bundesregierung und ihre Ministerien (a) hat der Verband vor allem eine Legitimationsfunktion, eine Informations- und Beratungsfunktion sowie eine Entlastungsfunktion.

Als wichtige Großgruppe der demokratischen Gesellschaft kann der BDI wesentliche notwendige Forderungen des Staates erfüllen. Mit seinem 'support' kann die politische Führung ihr Handeln in wichtigen Bevölkerungsschichten legitimieren und vor innenpolitischen Auseinandersetzungen absichern.

In diesem Zusammenhang steht auch seine starke Stellung innerhalb des Informationsflusses über allgemeine Daten zur deutschen Industrie. Der BDI hat über Enquten etc. Zugang zu den Unternehmen; mit ihm können Voraussetzungen und Folgen außenpolitischer Maßnahmen erforscht werden. Er kann fundiert Auskunft geben über Wünsche und Forderungen, über Bedenken und Probleme der Industrie. Außerdem filtert und vereinheitlicht er divergierende Interessen schon vor dem politischen Entscheidungsprozeß so, daß sie für die Regierung problemloser handhabbar werden. Nicht zuletzt des-

halb wird der Verband als Ansprechpartner von der Regierung und den Referenten in den Ministerien gesucht. "Untersuchungen haben gezeigt, daß für die Ministerialverwaltung auf Bundesebene die Verbände mit 31 Prozent den zweiten Platz hinter dem Regierungsbereich selbst (37 Prozent) unter den genannten wichtigsten Informationsquellen einnehmen." (19).

Beraten und informiert wurde die Bundesregierung durch den Verband beispielsweise auch in der Frage des Südafrika-Kodex. "Der vom BMWi und AA zu erstellende Gesamtbericht auf der Grundlage von Firmenberichten liegt inzwischen vor; schwierig werde es sein, ihn vor dem Parlament zu vertreten. Auch die Abfassung dieses Berichtes im nächsten Jahr werde nicht leicht sein; vor allem hier vertraut das BMWi auf die Mitarbeit der Wirtschaft." (20)

Der BDI hat im Konzert mit den anderen Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft auch eine wesentliche Entlastungsfunktion für die Administration. So übernimmt er vielfältige Aufgaben in den diplomatischen Beziehungen zum Ausland ("industrial statesmanship") und hat Strukturen entwickelt, die die Regierung vor allem im außenwirtschaftlichen Bereich nützt und von Aufgaben befreit. Anders als in Staatshandelsländern bleibt nahezu das gesamte Feld der Ausführungsbestimmungen und der praktischen Umsetzung von Kooperations-abkommen in der Souveränität der Wirtschaft.

Ein wichtiges Mittel der Außenpolitik ist die Außenwirtschaft, deren wichtigstes Sprachrohr wiederum der BDI ist. Gerade hier entlastet und unterstützt der Verband die amtliche Politik. Etwa im Falle Jugoslawien war es die erklärte Absicht der Bundesregierung und der Europäischen Kommission, über wirtschaftliche Zugeständnisse Jugoslawien näher an die Europäische Gemeinschaft zu binden und aus dem 'östlichen Einflußbereich' zu lösen. Ein längerfristiges Handelsabkommen der EG mit Jugoslawien habe auch nach Auffassung des BMWi "einen wirtschaftlichen und politischen Hintergrund" (21).

(19) J.Weber: Gefährdung der parlamentarischen Demokratie durch Verbände? in: H.Oberreuther (Hrsg.): Pluralismus. München 1979, S.130.

(20) BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, S.13, wo über eine Diskussion zwischen Vertretern des BMWi und des BDI im BDI-Außenwirtschaftsausschuß berichtet wird.

(21) ebenda, S.14.

Für die angeschlossenen Fachverbände (b) hat der Bundesverband der Deutschen Industrie vor allem eine Repräsentationsfunktion, d.h. er muß Interessen seiner Mitglieder ausfindig machen, muß sie zusammenführen, artikulieren und auf politischer Ebene geltend machen.

Dabei habe ich festgestellt, daß der BDI neben der bloßen Artikulation (im Rahmen der Repräsentationsfunktion) auch Interessen aggregiert - und dies manchmal unter erheblichen Spannungen innerhalb der Organisation. Ich möchte damit Gabriel ALMOND widersprechen, für den die Verbände Interessen zwar artikulieren; nicht aber aggregieren. Letzteres übertrug er den Parteien (22). Den Unterschied zwischen Verbands- und Parteiaggregationsfunktion sehe ich lediglich im Grad und der Spannweite der Interessen begründet, die zusammengefaßt werden sollen.

Weiterhin hat der BDI eine Informationsfunktion, denn bei dem hohen Zentralisationsgrad besonders in der europäischen Politik ist es sehr wichtig für die Fachverbände, mit dem BDI 'über die Grenzen zu sehen' (wenngleich die meisten Fachverbände ebenfalls über eigene Branchenverbände und sonstige regelmäßige Kontakte auf internationaler Ebene verfügen). Auch die Bundesregierung informiert vorrangig den BDI - der leitet die Neuigkeiten dann an die Fachverbände weiter und verbindet dies meist mit Fragen, die seiner eigenen Meinungsbildung dienen sollen. Zum dritten hat der BDI hier eine Zentralisationsfunktion. Nur ein Spitzenverband kann international beachtete, in Teilbereichen für alle verbindliche Konferenzen organisieren und daran als Verhandlungspartner teilnehmen. Die Vielfalt der Fach- und Branchenverbände auf internationaler Ebene hätte kaum Chancen, solche Gesprächsrunden wie etwa die deutsch-amerikanischen Konferenzen oder die Quadrilaterale Konferenz zustande zu bringen. Dies hindert die Branchenvertreter allerdings nicht, dann dort im Auftrag des BDI teilzunehmen. Die Verbindlichkeit ihrer Rolle als Sprecher der nationalen - oder gar europäischen - Industrie wächst.

Gegenüber den kleinsten Einheiten, den Unternehmen (c) hat der Verband ähnliche Funktionen wie gegenüber den Fachverbänden (Repräsentations-, Infor-

(22) vergl. G.Almond, zitiert nach: Narr:Wachhold: Theorie der Demokratie. Stuttgart u.a. 1973', S.219/220.

mations- und Zentralisationsfunktion). Darüber hinaus aber wirkt der BDI hier rahmensetzend. Er entscheidet auf internationaler Ebene selbst oder zusammen mit staatlichen Stellen über den Rahmen des bilateralen und multilateralen Wirtschaftsverkehrs; er bestimmt auch die Bedingungen mit, unter denen die nationalen Unternehmen in Deutschland arbeiten müssen (Importdruck, Förderungsmaßnahmen, Währungsfragen etc.). Außerdem hat er hier eine Förderfunktion - er stellt die umfangreiche Infrastruktur zur Verfügung, die industrielle Unternehmen benötigen, wenn sie jenseits der Grenzen aktiv werden wollen.

Im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen hat der Bundesverband der Deutschen Industrie sehr weitgehende außenpolitische Kompetenzen. Die Gewerkschaften beispielsweise sind zwar in vielen Beratungsgremien ebenfalls vertreten, doch wird dort ihr Beitrag oft nicht so berücksichtigt wie der der Unternehmer (23). In vielen anderen Gremien verzichtete die Arbeiterorganisation von vornherein auf eine Teilnahme oder wurde gar nicht erst eingeladen. So etwa bei den Gemischten Kommissionen oder bei manchen Delegationen von Politikern, die zwar öfters Wirtschaftler mit auf die Reise nehmen, seltener aber Gewerkschafter. Die deutschen Gewerkschaften unterhalten auch kaum jene transnationalen Beziehungen, die denen des Industrieverbandes vergleichbar wären. Zwar ist die deutsche Gewerkschaftsbewegung auf europäischer Ebene (24) schon relativ gut organisiert und in den wichtigsten Gremien der EG vertreten (so auch im Wirtschafts- und Sozialausschuß), doch kommen keine solch bedeutenden Kontakte zu außereuropäischen Gewerkschaften und staatlichen Stellen zustande, auf welche der BDI schon jahrzehntelang zurückblicken kann.

Die deutsche Industrie ist in der Welt gefragt wegen ihrer systemischen Vorteile. Sie vertritt eine mächtige Wirtschaftskraft, die als Investitions- und Handelspartner gesucht ist; sie vertritt einen Markt, um den geworben wird; sie ist im Besitz einer Währung, die gefragt ist und zu den stabilsten

(23) vergl. B.Süllow: Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Frankfurt New York 1982.

(24) vergl. K.Schwaiger/E.Kirchner: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der Europäischen Verbandswirklichkeit. Baden-Baden 1981.

der Welt gehört. All dies hat der DGB nicht zu bieten - er kann jedenfalls im Ausland nicht über dieses Potential entscheiden. Die verbleibende nationale Tarifhoheit, die er sich mit den Unternehmerverbänden, vor allem mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), teilen muß, ist im internationalen System kaum gefragt.

Andere Gruppen, die weder auf die Organisations- noch die systemischen Vorteile (die Claus OFFE auch mit Konfliktfähigkeit bezeichnet (25)) des BDI oder der anderen Wirtschaftsverbände zurückgreifen können, haben in den transnationalen Beziehungen noch weniger Chancen als der Deutsche Gewerkschaftsbund mit seinen Einzelgewerkschaften. Vergleichbar wären hier alleine die Agrarverbände (besonders auf europäischer Ebene) und die Kirchen, deren hoher Organisationsgrad mit einer immer noch erheblichen Wirkungskraft innerhalb der Lebenswelt einhergeht.

Deshalb ist der Einfluß - die Macht - des BDI im Konzert mit den anderen Wirtschaftsverbänden vergleichsweise groß. Allerdings kann hier keine detaillierte Wertung und Gewichtung der 'Macht des BDI' erfolgen; dazu wären ausführlichere vergleichende Studien nötig, selbst dann ist aber wohl nur von Fall zu Fall, keineswegs aber allgemein, zu entscheiden, welchen Einfluß, ja welche Macht der Verband im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen System besitzt. Generell möchte ich aber doch Lester MILBRATH nicht folgen, der dem Verband einen geringen, bei außenpolitischen Entscheidungen einen noch geringeren, Einfluß zubilligen will. "In summary, I conclude, that interest groups' influence on foreign policy is slight. In my earlier work I conclude that in general the direct 'first order' effects of groups' influence on the policies of the federal government was slight. Confining my gaze now to foreign policy, I would estimate that groups' influence is even weaker in that arena." (26)

Der BDI stützt sich auf vielfältige systemische Strukturvorteile, hat

(25) vergl. C.Offe: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. in: G.Kress/D.Senghaas (Hrsg.): Politikwissenschaft. Frankfurt/M. 1973, S.145 ff.

(26) L.W.Milbrath: Interest Groups and Foreign Policy. in: J.N.Rosenau (ed.): Domestic Sources of Foreign Policy. New York London 1967, S.251.

ein weltweites Handlungsnetz aufgebaut und besitzt sehr gute Kontakte zu nationalen Entscheidungsträgern, ja wird manchmal selbst zum Entscheidenden. Vor allem in der Außenwirtschaftspolitik als dem in den siebziger Jahren und auch zukünftig wichtigsten Teilbereich der Außenpolitik, hat der Verband eine nicht zu übersehende Position erarbeitet. Er ist deshalb durchaus als eine Determinante der bundesdeutschen Außenpolitik im Sinne von Gerhard KIERSCH anzusehen. Er artikuliert systemische Notwendigkeiten, denen die deutsche Industrie unterworfen ist (man könnte dies auch Sachzwänge nennen); trägt darüber hinaus zu einer Konstruktion der Lebenswelt von Politikern aber auch der Öffentlichkeit bei, die nicht beliebig ist, sondern sich an kritisierbaren Geltungsansprüchen im Sinne der deutschen Industrie orientiert.

Grenzen und Möglichkeiten der Verbandsarbeit liegen auch bei den Funktionen, die die Politik für die deutsche Industrie erbringt. "Übereinstimmung bestand in der Auffassung, daß gegenüber der Tendenz zur zunehmenden Politisierung des Außenhandels eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Wirtschaft notwendig ist." (27) Der Staat übernimmt so politische Risiken, setzt Rahmenbedingungen und unterstützt die Wirtschaft bei Forschung und Entwicklung (28).

(27) BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, S.13.

(28) Grundsätzlich äußerte sich der Verband während einer Außenwirtschaftsausschuß-Sitzung im November 1979: "Aufgabe von Industrieunternehmen sei es, Produkte herzustellen, die in ihrer Technik und Preiswürdigkeit wettbewerbsfähig sind und die auf das Interesse von Käufern rechnen können. Wenn aber politische Kriterien ausschlaggebend seien für Kaufentscheidungen und Verkaufsmöglichkeiten in bestimmten Märkten, so müßten auch politische Instrumente und Bemühungen eingesetzt werden, um dem Handel die Wege zu ebnen.

Hier zeige sich die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens zwischen der Wirtschaft und der Regierung. Dafür gebe es bereits eine Vielzahl positiver Beispiele, etwa die gemischten Regierungskommissionen und die Reisen von Bundesministern in das Ausland und ihr Eintreten für deutsche Wirtschaftsinteressen. Es bestehe der Eindruck, daß die Regierungen anderer Länder, mit denen deutsche Hersteller im Ausland konkurrieren, in Unterstützungen dieser Art unbefangener sind." aus: BDI-Rundschreiben vom 3.12.1979, S.10.: Bericht über die Sitzung des Außenwirtschaftsausschusses am 8.11.1979.

4.3. Funktionen des Verbandes in den zwischenstaatlichen und transnationalen Beziehungen der internationalen Politik.

4.3.1. Die Beziehungen des BDI zu staatlichen Stellen im Ausland.

Zu staatlichen und überstaatlichen Stellen hat der BDI – wie oben ausführlich gezeigt – eine Fülle von Beziehungen. Er spricht regelmäßig mit Staatschefs und Ministern vieler Länder, mit Beamten und Angestellten aller wichtigen internationalen Organisationen. Dabei ist es nicht nur die Leitungsebene des politischen Systems der Partnerländer, die angesprochen wird. Seltener zwar, aber doch bei jeder sich bietenden Gelegenheit sucht der BDI auch den Kontakt zu Regionalbehörden; dies natürlich besonders in Staaten mit ausgeprägter föderativer Verfassung wie etwa in Kanada oder den Vereinigten Staaten.

Oft dienen die internationalen Organisationen – besonders die Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen, die OECD und die NATO neben der EG – als wichtige Foren, die mannigfaltige Gelegenheit zu Treffen mit verantwortlichen Politikern geben. Gerade bei der EG aber haben die Beamten dieses übernationalen Zusammenschlusses besonders im Bereich der Außenwirtschaftspolitik Kompetenzen, die sie in dem Kalkül des Bundesverbandes unentbehrlich machen.

Der Verband ist gesuchter Partner im internationalen System. Dies geht so weit, daß der BDI die Bundesregierung darauf aufmerksam machen mußte, diese solle doch besonders bei Kontakten mit Staaten des Ostblocks, mit China, Jugoslawien oder manchen Entwicklungsländern darauf hinweisen, daß in diesem Staat die Kompetenzen zwischen Staat und Wirtschaft getrennt sind. Immer wieder geschehe es, so der Verband, daß seine Auslandsarbeit als offizielle Regierungspolitik, daß aber auch Regierungsvertreter als für die wirtschaftliche Kooperation maßgeblich und verantwortlich angesehen würden (29). Getrennte Verantwortlichkeiten seien nicht selbstverständlich in vielen Ländern der Welt.

In Staatshandelsländern sei dabei die Verwechslung staatlicher und privat-

(29) vergl. Gesprächsaufzeichnungen des Autors.

wirtschaftlicher Funktionen vor allem darauf zurückzuführen, daß dort die Wirtschaft schon lange vor der Politik Verbindungen geknüpft hatte, die einen dem offiziellen staatlichen Verkehr ähnlichen Charakter hatten. Der Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft schloß Verträge, als die Hallstein-Doktrin jeden offiziellen Kontakt verpönte. Bei den Entwicklungsländern war dies genau umgekehrt. Dort bemühte sich zunächst die Politik um Kontakte, die im weltpolitischen Kalkül zählten - es war vorrangig auch die politische Ebene in jenen Ländern, die mit der Welt Verbindung aufnahm. Wirtschaftlich waren die meisten in die Souveränität entlassenen Länder zunächst weniger interessant. Erst allmählich - vor allem mit der Erdölkrise - rückten die Entwicklungsländer auch in die Aufmerksamkeit des Bundesverbands der Deutschen Industrie. Vorher galt die Rohstoffversorgung als gesichert; Direktinvestitionen gingen kaum dorthin, und einen nennenswerten Markt gab es auch nicht - von Ausnahmen abgesehen (30).

In beiden Bereichen - Ost- und Entwicklungspolitik - hatte und hat der Bundesverband der Deutschen Industrie als maßgeblicher Sprecher der deutschen Wirtschaft eine andere politische Funktion. Bei den Verbindungen zu den Staatshandelsländern vertritt er gewichtige Interessen, die nach Ausgleich und Entspannung streben. Die Politik geriet hier eher in Zugzwang - etwa wenn es um Sanktionen geht, die von politischer Seite angetragen werden. Im Gegensatz dazu hat die Industrie - so wie sie vom BDI dargestellt wird - weniger Interessen an den ärmsten Entwicklungsländern. Hier ist es so, daß die Politik den Verband und dessen Klientel eher zu Engagement veranlassen muß (wie dies etwa in der Diskussion um die Revision des Entwicklungsländer-Steuergesetzes deutlich wurde). Hier dreht sich die industrielle Sorge lediglich um die Funktionsfähigkeit der internationalen Kapitalmärkte und des freien Welthandels. Ein Anstoß in Richtung Entwicklungspolitik kommt als vom Verband nicht in dem Maße, wie er zur Entspannung und wirtschaftlich-technischen Kooperation mit den Staatshandelsländern kam und kommt. Systemische Strukturmerkmale beeinflussen so das Handeln

(30) BDI-Präsident Rodenstock: "Die Notwendigkeit einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bestand auch bereits vor Gründung des Ölkartells durch die OPEC-Staaten. Seitdem aber dadurch die Weltwirtschaft und ein möglichst liberaler Welthandel einer zunehmenden Gefährdung ausgesetzt sind, wird diese Notwendigkeit ebenso dringlich wie zwingend." aus: Rede des BDI-Präsidenten anlässlich der BDI-Jahrestagung im Jahre 1980. BDI-Drucksache 134, S.48.

des Verbandes und das der Regierungen.

Im Kontakt mit staatlichen Stellen des Auslandes hat der Bundesverband der Deutschen Industrie eine beratende, eine fördernd/unterstützende, eine hemmende und eine initiiierende Funktion.

So berät er - im eigenen Interesse - Politiker über Wege zur industriellen Modernisierung ihres Landes; er bahnt Kontakte zu bundesdeutschen Unternehmen an und unterstützt so den Wunsch vieler ausländischer Staatsmänner nach wirtschaftlicher Kooperation. Er kann mißliebige Entwicklungen hemmen, indem er etwa auf schlechte Investitionsbedingungen oder auf zu aktive Gewerkschaften hinweist, die einer verstärkten wirtschaftlichen Kooperation im Wege stehen. Der BDI kann auch Projekte anregen, für die ausländische Partner besonders geeignet erscheinen wie etwa bei der Drittlandkooperation mit Staatshandelsländern.

Im Kontakt mit internationalen Organisationen oder überstaatlichen Gremien nimmt der BDI meist im Verbund mit ähnlichen Interessengruppen am Entscheidungsprozeß teil. Dort gelten prinzipiell ähnliche Funktionen wie gegenüber der Bundesregierung (vergl. oben). Der BDI selbst allerdings nimmt innerhalb des Industrie- oder Wirtschaftsblocks (so uneinheitlich dieser oft auch sein mag) eine wiederum fördernde, hemmende, beratende und/oder initiiierende Rolle wahr, die immer auf Gehör stößt und sich gegenüber schwächeren Verbänden gut durchzusetzen vermag.

4.3.2. Die Beziehungen des BDI zu gesellschaftlichen Gruppen im Ausland.

Mindestens genauso rege wie zu staatlichen Stellen ist der Kontakt des Bundesverbands der Deutschen Industrie zu gesellschaftlichen Gruppen des Auslands. Dabei unterhält er wiederum bilaterale Verbindungen zu gesellschaftlichen Gruppen anderer Staaten wie zu übernationalen Organisationen der Wirtschaft. Mit wichtigen Gruppen trifft sich der BDI regelmäßig und betreibt dabei eine kontinuierliche problembezogene Zusammenarbeit. Andere 'meetings' werden von Fall zu Fall organisiert - vorrangig mit Ländern, die erst in zweiter Linie Bedeutung für den BDI haben.

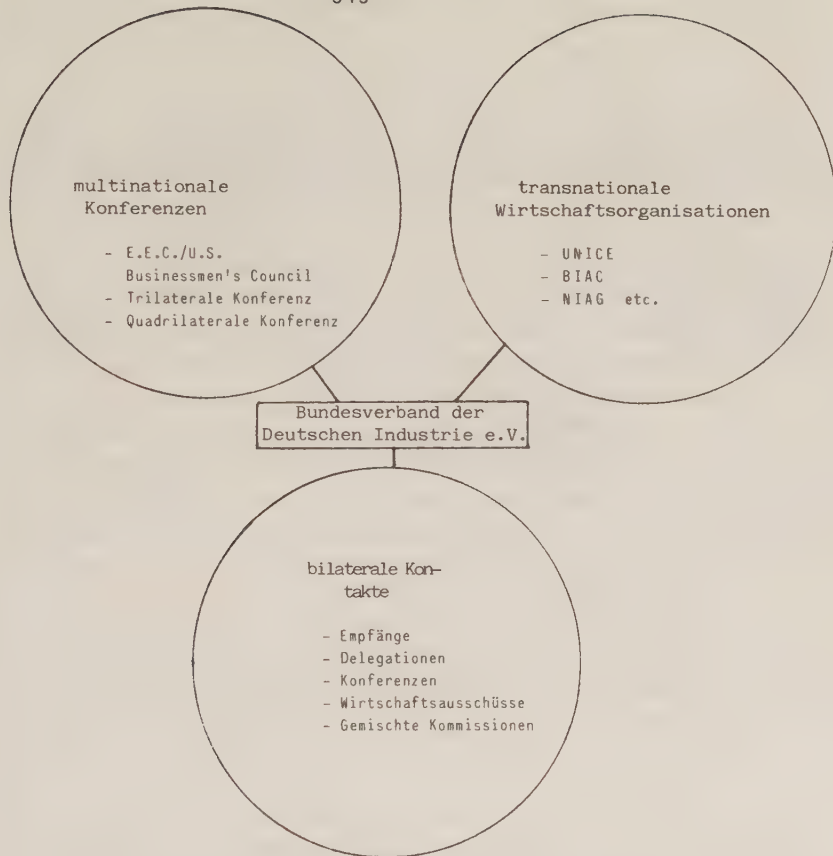
Wichtigste Partner sind eindeutig die USA, Japan und Frankreich, mit denen regelmäßig tagende Wirtschaftsausschüsse, Wirtschaftskonferenzen

auf nationaler und supranationaler Ebene den Kontakt aufrechterhalten und vertiefen. Die 'Achse' der deutschen und französischen Wirtschaftsverbände hat wesentlich zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft beigetragen; die Trilateralen und Quadrilateralen Konferenzen sind wichtige Instrumente der weltwirtschaftlichen Steuerung. Man kann den BDI-Altpräsidenten Hans-Günther SOHL nicht oft genug mit dem wichtigen Zitat anführen: "Ich kann hier nicht ins Detail gehen, aber mir liegt doch daran, bei dieser Gelegenheit deutlich zu machen, daß solche Konferenzen (wie die Quadrilaterale Konferenz, R.R.) und die Auslandsdelegationen des BDI auch dazu beitragen, politische Streitfragen wenn nicht zu lösen, so doch spürbar zu entkrampfen, wie dies beispielsweise in der Boykott-Frage (gegenüber Israel, R.R.) durch Gespräche mit arabischen, aber auch israelischen Regierungsvertretern offenbar gelungen ist."(31)

Auch in den Beziehungen des Verbandes zu gesellschaftlichen Gruppen des Auslands liegen wesentliche Funktionen des BDI bei Beratung, Förderung/Hemmung und Initiation. Neben der Durchsetzung seiner Interessen steht diese transnationale Arbeit aber auch stark unter verständigungsorientiertem Vorzeichen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie betont immer wieder, daß etwa die atlantische Partnerschaft ein Wert an sich sei. Hier argumentiert der Verband am Rande oft auch sicherheitspolitisch - wengleich diese Dimension der bundesdeutschen Außenpolitik ansonsten kaum im Mittelpunkt der verbandlichen Aufmerksamkeit liegt.

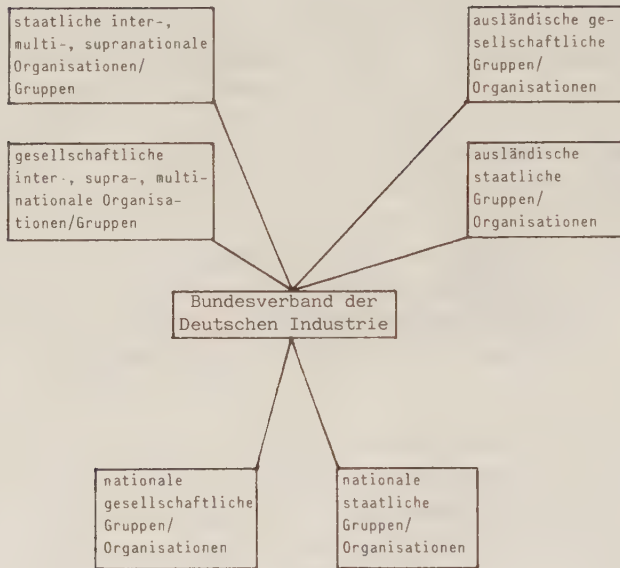
Drei Kreise der transnationalen Arbeit des Bundesverbandes sind also zu unterscheiden: Die bilateralen Kontakte, die Kontakte zu transnationalen Wirtschaftsorganisationen und die zu multinationalen Konferenzen. Dies läßt sich in folgendem Bild zusammenfassen: (siehe folgende Seite).

(31) Rede des BDI-Präsidenten anlässlich des BDI-Jahrestagung 1976. BDI-Drucksache Nr.107, S.108.



4.3.3. Der BDI als 'linkage group'.

Als national verankerte gesellschaftliche Gruppe sucht der Bundesverband der Deutschen Industrie Verbindungen (linkages) zu Gruppen des internationalen Systems. Er baut dabei Handlungsstränge auf, die neben den zwischenstaatlichen Beziehungen das internationale System tragen. Der BDI stellt daneben aber auch Handlungsstränge zwischen nationalen gesellschaftlichen und/oder staatlich-politischen Gruppen/Organisationen mit sowohl gesellschaftlichen und/oder politisch-staatlichen Gruppen/Organisationen des Auslands als auch staatlichen und/oder gesellschaftlichen inter-, supra- und multinationalen Organisationen her. Auch diese Zusammenhänge sollen wieder in einem Bild zusammengefaßt werden:



Am Fall der E.E.C./U.S.-Businessmen's Councils läßt sich recht gut verdeutlichen, welche umfassenden 'linkages' - allerdings von unterschiedlicher Qualität - der Verband schaffen kann, wozu er beitragen kann.

So liegt die stärkste Ebene im gesellschaftlichen (hier wirtschaftlichen) Bereich. Der BDI verbindet so nationale Organisationen der Wirtschaft, für die er in diesem Council mitspricht (etwa die Fachverbände) mit ausländischen nationalen Wirtschaftsorganisationen (etwa mit der US-Handelskammer, der National Association of Manufacturers, dem US-Council of the International Chamber of Commerce und dem Conference Board). Der BDI verbindet seine Mitgliedsverbände mit gesellschaftlichen supranationalen Organisationen (wie der UNICE); er verbindet sie mit ausländischen staatlichen Stellen (wie der US-Administration, wenngleich dies nicht direkt bei den Tagungen des Councils geschieht, sondern bei den obligatorischen begleitenden Besuchen); er verbindet sie mit supranationalen staatlichen

Stellen wie der EG-Kommission, mit der er vorbereitend Gespräche führt. Der BDI stellt daneben die gleichen Verbindungen, wenn auch mit untergeordneter Aufmerksamkeit, auch für die Bundesregierung her, die bei allen wichtigen anstehenden Themen des Councils befragt wird.

Noch umfangreicher wird die 'linkage'-Funktion des Verbandes bei der Trilateralen und gar der Quadrilateralen Konferenzen. Daß dabei manche Handlungsstränge vorrangig, andere nur sekundär für den BDI von Bedeutung sind, versteht sich von selbst. Die wichtigste Ebene im bilateralen Kontakt scheint die der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen zu sein - was nicht ausschließt, daß viele staatliche Stellen Kontakte mit dem BDI in dieser Funktion führen. Jene staatliche Ebene wird für den Bundesverband besonders wichtig, wenn im Partnerland der Staat auch wesentliche wirtschaftliche Kompetenzen in der Hand hält, wie das in Staatshandelsländern und vielen Entwicklungsländern der Fall ist.

Im Kontakt mit inter-, multi- und supranationalen Organisationen und Gruppen tritt die politische Ebene stärker in den Vordergrund, da hier weniger konkrete Wirtschaftsprojekte, sondern eher Rahmenbedingungen der Weltwirtschaftsordnung zur Debatte stehen.

Zentrale Funktionen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie im internationalen System sind der Austausch von Informationen und die Arbeit an politischen Rahmenbedingungen des internationalen Systems. Nur indirekt stützt sich der Verband auf den Austausch von Kapital und Waren - er kann auch nur indirekt über diese Funktion anderer 'linkage-groups' (hier der Unternehmen) entscheiden.

Die 'linkage-group' BDI trägt damit dissoziative oder assoziative Tendenzen in das internationale Staatensystem (32). Assoziative Wirkungen sind vor allem festzustellen, wenn die transnationalen Beziehungen von einer Mehrheit der Bevölkerung bejaht werden, und wenn sie eine positive Einstellung gegenüber dem anderen Staat bzw. der anderen Gesellschaft fördern. Dies kann auch über den Umweg einer internationalen Organisation geschehen. Eine zwischenstaatliche Politik kann so transnational fundiert werden. Umgekehrt kann eine kooperative Regierungspolitik eine solche assoziative

(32) vergl. W.Link, 1978, a.a.O., S.24 ff.

Funktion transnationaler Aktivitäten anregen oder verstärken. Hier ist der Weg nicht mehr weit zur Penetration (33). Bei dissoziativen Handlungszusammenhängen gilt entsprechendes für die Förderung der gegenseitigen Abgrenzung.

Es stellt sich auch hier die Frage der politischen Entscheidungskompetenz der 'linkage group' BDI. Weitgehenden politischen Einfluß nimmt der Verband zunächst bilateral in der Form von Eingaben und Hearings bei fremden Regierungen, Verwaltungen und Parlamenten.

Der Verband ist selbst an Entscheidungen mitbeteiligt, wenn etwa in Gemischten Kommissionen auch der BDI Kompetenzen einbringt, über die der Staat nicht verfügt. Der BDI entscheidet mit, wenn er in Beratungsgremien mitarbeitet, die bei der UN, bei der OECD, der NATO oder der EG eingerichtet wurden.

Selbständig entscheiden kann der BDI in den transnationalen Beziehungen bei allen autonomen Kontakten mit Wirtschaftsfunktionären und Unternehmern des Auslands. Hier ist die deutsche Administration lediglich beeinflussend tätig - wenngleich der Verband auf entsprechende systemische Hindernisse seiner Arbeit stößt. Diese sind politischer Art - im Gegensatz zu den 'Sachzwängen' der Politiker, die durch die vor allem durch die Verbandsfunktionäre mit wirtschaftlichen Systemnotwendigkeiten konfrontiert werden. Sowohl der Verband als auch der Staat verlangen nach Technokraten.

Der BDI ist also mit dem Begriff 'linkage group' zutreffend zu bezeichnen. Dieser läßt sich abgrenzen von dem sich in der Forschung immer mehr durchsetzenden Begriff der 'International Non-Governmental Organisations (INGOs)' (34). Hierzu wäre allerdings eher ein solches Gremium wie UNICE zu zählen. Der BDI hingegen hat seine festen Wurzeln im nationalen System und kann nur von hier aus transnationale Beziehungen aufnehmen. Dies wirft auch ein bezeichnendes Licht auf die Bedeutung nationalstaatlicher Steuerungsleistungen, die vom Verband als wichtigster Adressat anerkannt wird.

(33) vergl. W.Hanrieder: West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response. Stanford/California 1967.

(34) vergl. etwa E.O.Czempiel 1981, a.a.O., S.160 ff., oder: H.Haftendorn et al. (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Köln 1978.

4.3.4. Verbände als Akteure im internationalen System.

Es ist an der Zeit, daß sich die Verbandstheorie von der nationalen Ebene löst. Die große und noch wachsende Zahl transnationaler Gruppen und 'linkage groups' zeigt anschaulich das Bewußtsein in den nationalen Gesellschaften, daß die verbindliche Zuteilung von Werten sich nicht mehr nur im Rahmen der jeweils eigenen Nation allein realisieren läßt. Die Theorie der Verbände hat deshalb eine Entwicklung nachzuvollziehen, die in ihrem Untersuchungsfeld längst zum alltäglichen Geschäft geworden ist. Verbände sind nicht mehr nur im nationalen System als pressure-group aktiv, werden sich nicht mehr nur in korporative nationale Entscheidungsgremien einbinden lassen und vertreten nicht mehr nur binnenwirtschaftliche Ziele. Die Internationalisierung des Verbandshandelns hat längst stattgefunden und wartet in weiten Bereichen noch auf eine theoretische und vor allem empirische Durchleuchtung (35).

Dabei stehen folgende wichtige Punkte zur Klärung an: Welche Voraussetzungen, welche Anstöße führten zur Internationalisierung des Verbandshandelns, wie sehen diese transnationalen Beziehungsmuster aus, welche strukturellen Merkmale zeichnen hierbei besonders erfolgreiche Verbände aus, welchen Beitrag leisten die Verbände zur Entwicklung der internationalen Beziehungen und welches Gewicht kommt den Verbänden dort im Verhältnis zu den zwischenstaatlichen Beziehungen zu?

Auch auf internationaler Ebene kann man gesellschaftliche Gruppen im Hinblick auf die Konflikt- und Organisationsfähigkeit ihrer Interessen unterscheiden (36). Leicht organisierbar seien, so Claus OFFE, Interessen, die an einer stabilen Statusgruppe festgemacht werden können. Konfliktfähig werden Interessen besonders dann, wenn sie mit Sanktionen, mit wirksamen Entzugsmöglichkeiten gegenüber staatlichen Instanzen verbunden werden können. Dieses ist immer dann der Fall, wenn diese Interessen systembedingt sind, d.h. wenn sie im weitesten Sinne die staatliche

(35) Erste, allerdings dürftige, Ansätze finden sich dazu etwa bei P.Willetts (ed.): Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organizations. London 1982.

(36) vergl. C.Offe: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. in: G.Kress/D.Senghaas (Hrsg.): Politikwissenschaft. Frankfurt 1973, S.135-164, bes. S.145 ff.

Legitimation - konkret die der diese repräsentierenden Gruppen und Personen - stützen oder infrage stellen können. Aufgrund der engen Wechselwirkungen zwischen Politik und Ökonomie sind dies vor allem wirtschaftliche Sachbereiche.

Nahezu alle Wirtschaftsbranchen des Nationalstaates sind - aufgrund der Internationalisierung der ökonomischen Prozesse - abhängig von Entscheidungen, die entweder das Ausland betreffen oder im Ausland gefällt worden sind. Die Überwindung der nationalen Grenzen durch weltweite Handels- und Kapitalströme machte sowohl die nationale Ökonomie als auch den Staat in gewisser Hinsicht abhängig; wenngleich man den Internationalisierungsgrad auch nicht überschätzen sollte. Trotzdem: Es wurde die gesellschaftliche Basis geschaffen, auf der eine verbandliche Organisation aufbauen konnte und mußte. Die Verbände tragen damit zu Penetration, Integration und Interdependenz im internationalen System bei.

Wolfram HANRIEDER versteht unter dem Begriff 'penetrated system' "1. if its decision-making-process regarding the allocation of values or the mobilization of support on behalf of its goals is strongly affected by external events, and 2. if it can command wide consensus among the relevant elements of the decision-making-process in accomodating these events." (37). Sehr nahe an diesen Sachverhalt kommt das Wirken der transnationalen Unternehmen. Verbände allerdings können diese Struktur lediglich vorbereiten, unterstützen oder hemmen. Sie bemühen sich besonders, in bilateralen und multilateralen Kontakten einen Konsensus über die wesentlichsten Zielfelder des Verbandes herzustellen. Auf diese Weise finden seine Vorstellungen Eingang in das Bewußtsein auch der Partnerländer - der BDI spricht bei der Charakterisierung seiner auswärtigen Kulturpolitik dieses Ziel offen aus. Auf diese Weise können gerade auch Entwicklungsländer für die Penetration aufgeschlossen werden. Dies gehört zu den wichtigsten Funktionen des Bundesverbands, die mit 'politischen Rahmenbedingungen' umschrieben wurden.

Die Verbände tragen in gewisser Hinsicht auch zur Integration innerhalb der internationalen Beziehungen bei. "Integrationssysteme liegen vor,

(37) W.Hanrieder: West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response. Stanford/Califarnia 1967, S.230.

wenn auf regionaler Basis zur Vorbereitung, Verabschiedung und Durchführung von politischen Entscheidungen der ausschließlich national-staatlichen durch einen mehrstaatlichen Rahmen ersetzt wird - gegebenenfalls unter Gründung einer internationalen Organisation - und eine Konsolidierung in Form eines politischen Zusammenschlusses Ziel der beteiligten nationalen Systeme ist."(38) Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft dazu beigetragen, die Integration voranzubringen - angefangen von den engen und regelmäßigen deutsch-französischen Unternehmerkontakten bis hin zu den Arbeiten in und mit der UNICE. Der Schwerpunkt liegt dabei auch hier im Herstellen eines Konsenses, der auf den systemischen Strukturgesetzmäßigkeiten der Wirtschaft beruht. Die noch unvollkommene politische Integration bringt allerdings für die Wirksamkeit der Verbände auch erhebliche Defizite mit sich; "...hemmend wirkt die Tatsache, daß das Gewicht der Interessenverbände in erster Linie bei den auf einzelstaatlicher Ebene stattfindenden Wahlen zum Tragen kommt."(39)

Grundsätzlich und übergreifend läßt sich vermuten, daß die Verbände wesentlich zur steigenden Interdependenz im internationalen System beitragen. Allerdings: "Wirft schon die genaue Bestimmung der Interdependenz in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen erhebliche methodische Probleme auf, so gilt dies in noch höherem Maße bei der Erfassung der politischen Interdependenz. Erst recht stößt eine genaue Ermittlung der kombinierten ökonomisch-politischen Interdependenzen auf große Schwierigkeiten."(40) Diese Probleme sind es wohl auch, die bisher nur wenige Fallstudien zu den Transnationalen Beziehungen und zur Rolle der Verbände im internationalen System entstehen ließen. Dennoch werden immer wieder Impulse gegeben. Besonders die Untersuchung Werner LINKs ist hier hervorzuheben (41).

Manfred KNAPP führte den Begriff der 'Delta-Interdependenz' ein, an

(38) K.Kaiser: Transnationale Politik. in: PVS-Sonderheft 1/1969: Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik. Opladen 1969, S.91.

(39) K.Schwaiger/ E.Kirchner: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Baden-Baden 1981, S.32.

(40) M.Knapp: Politische und wirtschaftliche Interdependenzen im Verhältnis USA-Bundesrepublik Deutschland 1945-1975. in: Knapp/Link/Schröder/Schwabe: Die USA und Deutschland 1918-1975. München 1978, S.212.

deren Zustandekommen – wenigstens in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten – auch die Verbände mit ihrer transnationalen Arbeit wesentlich beteiligt sind. Dort wird theoretisch zu behaupten und empirisch zu belegen versucht, daß durch die Dynamik der bundesdeutschen Wirtschaft die Dependenz der Bundesrepublik von den USA in wirtschaftlicher Sicht geringer ist, als in sicherheitspolitischer Dimension. Träger der Wirtschaftsbeziehungen sind auch die Wirtschaftsverbände und Kammern (42).

Verflechtung und Interdependenz aber, so analysiert Helga HAFTENDORN, stelle mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Autonomie einen der wesentlichsten Bedingungsfaktoren der Außenpolitik der Bundesregierung dar (43).

Die Bundesrepublik Deutschland stellt den Anspruch an sich, ein demokratischer Staat zu sein. Hierzu meint der Publizist Johannes GROSS: "Wenn es darum geht, was außenpolitisch notwendig und innenpolitisch möglich ist, siegt allemal das Innere. Dieser Sachverhalt wird umso gefährlicher, je demokratisierter ein Staat ist, je stärker seine politischen Institutionen infiltriert sind von den gesellschaftlichen Interessen. Mit Demokratie im eigentlichen Sinne hat dies nicht viel zu tun. Die Wähler kann man von mancherlei Sinnvollem überzeugen; die gesellschaftlichen Interessen von einem ihnen gegenläufigen Interesse nur schwer."(44)

(41) vergl. W.Link, 1978, a.a.O.

(42) vergl. M.Knapp, a.a.O., S.214.

(43) vergl. H.Haftendorn et al.(Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn. Köln 1978, S.16.

(44) J.Gross: Zerfall der Außenpolitik. in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 15./16. November 1980.

4.4. Der Bundesverband der Deutschen Industrie und die Deutsche Außenpolitik der siebziger Jahre.

Bei einem Überblick über die außenpolitische Arbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sind zwei Ebenen zu trennen, um wichtige Eckpunkte zu markieren. Einerseits die kontinuierliche Arbeit der Organisation und andererseits die politisch besonders wirksame, die im weitesten Sinn 'innovierende', richtungsgebende Arbeit. Ersteres nimmt den weitaus größten Teil der Arbeitskapazität des Verbandes in Anspruch. Letzteres zeugt eher von seiner Kraft und Macht, wenngleich natürlich gerade auch durch die kontinuierliche Arbeit konservative, erhaltende Bestrebungen in der internationalen Politik gestützt werden, die von nicht minder großer Tragweite sind. Noch zu wenig sieht der Bundesverband dabei, daß die Erhaltung der bestehenden Weltordnung Reformen, oft jedoch auch ein grundsätzliches Umdenken erfordert, zu dem der Verband nur in Grenzen bereit ist (Stichworte Umwelt, soziale Gerechtigkeit, Krieg und Frieden).

Die Frage nach der richtungsweisenden Arbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zu stellen, heißt, seine Macht abzustecken. Gerade dieses schwierige Problem sollte aber bei dieser eher analytisch-beschreibenden Arbeit ausgeklammert werden. Wenn nun dennoch dieser Aspekt angesprochen werden soll, so in der Absicht, einen Überblick über die Tätigkeit und Wirksamkeit des BDI in den internationalen Beziehungen zu geben. Zugrunde liegt dem die kontinuierliche Arbeit der Organisation in der Verfolgung der Interessen ihrer Klientel (vergl. Punkt 3.).

Wirkungsvolle Außenpolitik kann der Verband nicht betreiben. Er ist - trotz seiner zumindest teilweisen außenpolitischen Entscheidungskompetenz - immer auf die Unterstützung gerade des politischen Systembereichs angewiesen - wie dies übrigens auch umgekehrt gilt. Weltpolitische Rahmenbedingungen und nationale politische Prozesse und Strukturen gehören hierher. Der Bundesverband der deutschen Industrie trifft nicht auf ein Vakuum, das er nur - und maßgeblich - zu füllen hätte.

In gewisser Hinsicht war dies jedoch bei der 'Ostpolitik' der fünfziger und sechziger Jahre so. Damals übernahm der Bundesverband innerhalb des

Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft mit seiner Osthandelspolitik einen wichtigen außenpolitischen Bereich fast völlig. Der Staat hatte sich mit der Hallstein-Doktrin selbst ins Abseits gestellt. Erst gegen mitte der sechziger Jahre begann die Bundesregierung nachzuziehen - diese zeitliche Folge prägte die Grundbeziehungen der Ostpolitik der folgenden Jahre. Diese blieb zunächst aus deutscher Sicht wirtschaftliche Interessenpolitik, wurde dann mit dem neuen Anfang, den die sozial-liberale Koalition wagen wollte, abgelöst von einer starken, historisch-lebensweltlich geformten Ostpolitik, und erlebte zum Ende der siebziger Jahre wieder eine eher ökonomische Färbung, die sich immer häufiger gegen weltpolitische Spannungen zur Wehr setzen mußte.

In allen Phasen hatte die relativ kontinuierlich betriebene Osthandelspolitik des BDI jeweils andere politische Wirkungen. Immer jedoch trug sie wesentlich zur Stabilisierung der bundesdeutschen Außenpolitik gegenüber den Ländern des Ostblocks mit China und auch Jugoslawien sowie der Deutschen Demokratischen Republik bei.

Stets hatte der Verband neben den wirtschaftlichen Vorteilen auch die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung mit den staatlich gelenkten Planwirtschaften des Ostens im Auge. Dieser Zwispalt bestimmte wesentlich das Verhältnis des Bundesverbands zur großen sozialdemokratischen Regierungspartei. Zeigte das Sprachrohr der deutschen Industrie außenpolitisch deutliche Sympathien für die reformorientierte neue Regierung, so war der BDI innenpolitisch einer ihrer schärfsten Gegner. Gelegentlich formulierte Kritik an der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel hatte demzufolge lediglich innenpolitische Funktion. "Nachdem der Osthandel, abgesichert durch die Resultate der 'neuen Ostpolitik', in das Stadium der politisch-technischen Details getreten ist, steht für Wirtschaftspresse und Industrieverband die Abwehr gesellschaftspolitischer Alternativvorstellungen, die im Kontext der Ost-West-Entspannung verstärkt formuliert worden sind, im Zentrum des Interesses." (45)

Der Verband betreibt Osthandelspolitik. Und das sind die Beziehungen

(45) H.-J. Krauthelm: Ostpolitik und Osthandel: Das Problem von auswärtiger Politik und Außenhandel in den Publikationen der Wirtschaftspresse und des BDI (1963-1972). in:

zu den Staatshandelsländern im großen Ganzen geblieben. Die Sicherheitspolitik liegt weitgehend außerhalb der bundesdeutschen Kompetenz. Auswärtige Kulturpolitik spielt daneben eine untergeordnete Rolle, der sich der Bundesverband der Deutschen Industrie allerdings obendrein ebenfalls widmet.

Bestimmend für den Gang der bundesdeutschen Außenpolitik ist der Verband auch in der Entwicklungspolitik - ganz einfach deshalb, weil hier ein Großteil der Kontakte und der Entscheidungskompetenz beim BDI und dessen Klientel liegt. Die Wirtschaftsbeziehungen spielen naturgemäß die wichtigste Rolle bei den Beziehungen zu den armen Ländern, obwohl sie im Gegensatz zur Ostpolitik in diesem regionalen Bezug den politischen Kontakten nachfolgten. Auch hier allerdings hat der Bundesverband strukturelle Beschränkungen auf wirtschaftlicher Ebene, strukturelle Beschränkungen aber auch auf politischer Ebene in sein Kalkül einzubeziehen.

Mit Abstand wichtigstes Ziel des Verbandes auf internationaler - zwischenstaatlicher wie transnationaler - Ebene war und ist die Erhaltung der freien, arbeitsteiligen Weltwirtschaftsordnung. Dabei ist er der Handelnde, der bei wichtigen Konferenzen der Vereinten Nationen Positionen formuliert, ist er der maßgebliche Berater der Bundesregierung bei internationalen Wirtschaftsverhandlungen. Der Verband setzt alle seine bilateralen, multi- und internationalen Kontakte ein, um mit wirtschaftspraktischen, d.h. sich an Prinzipien des wirtschaftlichen Systems ausrichtenden Vereinbarungen die politische Einheitsfront der 'Armenhäuser der Welt' zu sprengen. 'Divide et impera' scheint auch ein wesentlicher Antrieb für die Abkommen mit den AKP-Staaten gewesen zu sein. Nach der zumindest teilweise lebensweltlich-humanitär geprägten Reformphase in der bundesdeutschen Entwicklungspolitik - symbolisiert durch die Person des sozialdemokratischen Bundesministers Erhard Eppler - setzt sich die interessenbestimmte Position der Wirtschaft nun auch bei der neuen Bundesregierung durch. Entwicklungsminister Warnke stellt Überlegungen an, Entwicklungshilfe an

bundesdeutsche Lieferungen zu binden und darüber hinaus nach dem Muster der Politik der Vereinigten Staaten Entwicklungshilfe nur an politisch genehme Staaten zu vergeben. Bei der deutschen Industrie galt dieses Prinzip seit je.

Die Macht der Industrie ist dort immer besonders groß, wo die Außenwirtschaft der wesentlichste Bestandteil der außenpolitischen Beziehungen ist. Dies gilt in hohem Maße für das Verhältnis der Bundesrepublik zu den westlichen Industriestaaten, vor allem in dem zu Japan und in der Europapolitik. Die gerade auch hier - und im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten besonders - gewichtige sicherheitspolitische Komponente überläßt der Verband weitgehend der politischen Ebene, abgesehen von den Rüstungswirtschaftlichen Interessen, die er schon immer vertrat. Ansonsten wird Sicherheitspolitik als notwendiges, aber eher störendes Übel betrachtet, das nur einen Bruchteil jener verbandlichen Aufmerksamkeit verlangt, die den Wirtschaftsbeziehungen zuteil wird. Sicherheitspolitik wird oft unter dem Aspekt der Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Freiheit (Sanktionen) gesehen. Hier scheint ein wichtiger Unterschied zu den Aktionen der Wirtschaftsverbände vor 1945 zu liegen. Außerdem: Rüstung und Kriegführung sind nicht öffentlichkeitswirksam - der Bundesverband arbeitet hier eher im Verborgenen und überläßt vieles den Fachverbänden. Er sucht nur dann das Licht der Öffentlichkeit, wenn es um 'nationale Vorteile und Interessen' geht (Rüstungsgeschäft mit Saudi-Arabien, Rüstungs-kooperation mit den Vereinigten Staaten etc.).

Die Wirksamkeit des Verbandes in der Außenpolitik ist so auch abhängig von den Zeitumständen. In den siebziger Jahren - im Zeitalter der Entspannung - trat die Sicherheitspolitik zurück zugunsten der Außenwirtschafts- und Auswärtigen Kulturpolitik. Es war deshalb ein für die wirtschaftsverbandliche Interessenvertretung einflußreiches Jahrzehnt. Das scheint in Zukunft nicht mehr in dem Umfange zu gelten. Die Politik vermag, wenn sie will, bedeutendere Daten - bis hin zur völligen Vernichtung - zu setzen, als dies die Wirtschaft je könnte.

Kritiker werden einwenden, daß es doch gerade wirtschaftliche Zwänge und Abhängigkeiten seien, die den Gang der Politik bestimmten. Wird ein Dritter Weltkrieg nicht um die Ölquellen des Nahen und Mittleren

Ostens geführt werden? - Der Gedanke ist nicht abwegig, doch es sind letztlich politische Entscheidungen, die dazu führen könnten. Politische Entscheidungen, bei denen die Akteure abzuwägen haben zwischen den Systemzwängen der Macht und den wirtschaftlichen Risiken - ein verarmtes Volk läßt sich immer noch eher regieren als ein Volk, das es nicht mehr gibt.

Die Politik hat auch heute im großen und ganzen ihre eigene Sphäre vor der der Ökonomie behauptet, wenn es um für die Gesamtgesellschaft verbindliche Entscheidungen und Wertzuweisungen geht. Die deutsche Industrie und ihr Verband als wichtigstes Sprachrohr der deutschen Wirtschaft kann in Teilbereichen in dieses Monopol eindringen, ohne es jedoch zu gefährden.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie und vor allem dessen Klientel formen allerdings die Grundlagen des internationalen Systems mit, auf denen dann staatliches Handeln aufbauen muß. Die Dynamik des kapitalistischen Weltwirtschaftssystems einerseits, die Funktionserfordernisse des nationalen Wirtschaftssystems andererseits legen Fundamente, über die sich Politiker innerhalb einer staatlichen und gesellschaftlichen Verfassungsordnung wie der der Bundesrepublik Deutschland kaum hinwegsetzen können. Diese 'Grundlagen der Macht' zu behalten ist oberstes Anliegen des BDI, wenn er für eine freie, soziale Marktwirtschaft, für die arbeitsteilige Weltwirtschaftsordnung, für ein 'freies, geeintes Europa', für einen 'freien Westen', für die Stärkung der Prinzipien des GATT, für eine Schwächung wesentlicher Organe der Vereinten Nationen eintritt. All dies soll nicht der grundsätzlichen Kritik unterworfen werden. Bisher kann sich der Verband auf einen weitgehenden Grundkonsens innerhalb des westdeutschen Staates berufen, der während der siebziger Jahre zu keinem Zeitpunkt gefährdet war.

Abkürzungen:

AA	Auswärtiges Amt
AGE	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer
AKP	Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik
ASEAN	Zusammenschluß südost-asiatischer Staaten
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BdI	Bund der Industriellen
BfA	Bundesstelle für Außenhandelsinformation
BGA	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels
BIAC	Business and Industry Advisory Committee der OECD
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMVtg	Bundesverteidigungsministerium
BMWi	Bundeswirtschaftsministerium
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
CDI	Centralverband Deutscher Industrieller
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
DEG	Deutsche Entwicklungsgesellschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
ECE	Wirtschaftskommission für Europa
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EHStG	Entwicklungshilfe-Steuergesetz
ELStG	Entwicklungsländer-Steuergesetz
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
F.D.P.	Freie Demokratische Partei Deutschlands
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIWZ	Konferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	Nordatlantische Verteidigungsorganisation
NWVO	Neue Weltwirtschaftsordnung
OEEC	Europäischer Wirtschaftsrat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPEC	Organisation der erdölexportierenden Länder

RDI	Reichsverband der Deutschen Industrie
REI	Rat der Europäischen Industrieverbände
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UN	Vereinte Nationen
UNICE	Union der Europäischen Industrieverbände
UNIDO	UN-Organisation für industrielle Entwicklung
UNCTAD	Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen
VDA	Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Quellenverzeichnis:

Bundesverband der Deutschen Industrie:

BDI-Jahresberichte 1966/67 bis 1980-82.
BDI-Organisationspläne 1980, 1981, 1982, 1983.
BDI-Jahresversammlungen, bzw. -tagungen 1969 bis 1981.
BDI-Drucksachen
BDI-Rundschreiben
BDI-Informationen+Meinungen
BDI-Mitteilungen
sonstige Veröffentlichungen des Verbandes
Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts (Instituts der Deutschen Wirtschaft)
Unternehmerbrief des Deutschen Industrieinstituts (Institut der Deutschen Wirtschaft)

Zeitungen und Zeitschriften:

Zeitungsarchiv des BDI, Köln
Zeitungsarchiv des HWWA, Hamburg
Handelsblatt
Nürnberger Nachrichten
Frankenpost/Hof
Wirtschaftswoche
Capital
Süddeutsche Zeitung
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau
Der Spiegel

Bundesregierung, Ministerien und Behörden:

Veröffentlichungen der Bundesregierung und ihrer Ministerien
DEG-Geschäftsberichte
KfW-Geschäftsberichte
Informationen der Treuarbeit Aktiengesellschaft

Verbände:

UNICE-Jahresberichte
DIHT-Berichte
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Jahresberichte
Tätigkeitsberichte des Afrika-Vereins, Hamburg, sowie Informationsmaterial des Vereins
Leistungs- und Mitgliederverzeichnis der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurevereine
Mineralölwirtschaftsverband e.V.: Jahresberichte
Wirtschaftsverband Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V.: Jahresberichte
Bundesverband Bekleidungsindustrie e.V.: Die Bekleidungsindustrie in der Bundesrepublik
Deutschland im Jahre 1979. Köln 1980.
Die Elektrotechnische Industrie: Statistischer Bericht '80.
Verband der Deutschen Schiffbauindustrie e.V.: Deutscher Schiffbau 1979.
Verband der Deutschen Schiffbauindustrie e.V.: Die deutsche Schiffbauindustrie. Vielfalt
durch Spezialisierung. Hamburg 1980.
Verband der Automobilindustrie e.V.: Auto 1979/80. Jahresbericht. Frankfurt 1980.
Verband der Chemischen Industrie e.V.: Jahresberichte
Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V.: Jahresberichte.

Literaturverzeichnis:

- Abromeit, H.: Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik. Frankfurt/New York 1981.
- Abromeit, H.: Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus. in: PVS 17.Jhg. 1976, S.2-22.
- Abromeit, H.: Interessendurchsetzung in der Krise. in: APUZ B 11/1977.
- Abromeit, H.: Der Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik. Ergebnisse einer Inhaltsanalyse. in: APUZ B 11/1981, S.19-39.
- Adam, H.: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse. Frankfurt/M. 1979.
- Adam, H.: Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals. in: APUZ B 14/1977.
- Adels, H.: Wie entscheiden Verbände? Die Organisation der Entscheidungsprozesse in Wirtschaftsfachverbänden. Köln 1969.
- Albrecht, U./Ernst, D./Lock, P./Wulf, H.: Rüstung und Unterentwicklung. Hamburg 1976.
- v.Alemann, H.: Der Forschungsprozeß. Eine Einführung in die Praxis der empirischen Sozialforschung. Stuttgart 1977.
- v.Alemann, U.(Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt/New York 1981.
- v.Alemann, U./Heinze R.G.(Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus - Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979.
- v.Alemann, U./Heinze R.G.: Neo-Korporatismus. Zur neuen Diskussion eines alten Begriffes. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jhg.10, Heft 4, S.469 ff.
- Almond, G.: The Politics of German Business. RAND Research Memorandum. in: Speier, H. (ed.): West German Leadership and Foreign Policy. Evanston Illinois. 1957. S.195-241.
- Altwater/Basso/Mattick/Offe u.a.: Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns. Frankfurt 1976.
- Altwater/Hoffmann/Semmler: Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik. 2 Bde., Berlin 1980¹.
- Arndt, H.: Wirtschaftliche Macht. Tatsachen und Theorien. München 1977.
- Arndt, H.: Irrwege der Politischen Ökonomie. Die Notwendigkeit einer wirtschaftstheoretischen Revolution. München 1979.
- v.Arnim, H.H.: Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung. Frankfurt 1977.
- Aron, R.: Krieg und Frieden. Frankfurt 1963.
- Assel, H.-G.: Demokratischer Sozialpluralismus. München/Wien 1975.
- Bachrach, P./Baratz, M.S.: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt 1977.
- Baran, P.A./Sweezy, P.M.: Monopolkapital. Frankfurt 1973.
- Baring, A.: Im Anfang war Adenauer. München 1969.
- Baring, A.: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart 1982².
- Basso, L.: Gesellschaftsformation und Staatsform. Frankfurt 1975.
- Baur, G.F.: Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. Diss. St.Gallen 1979.
- Behrens, H.: Politische Entscheidungsprozesse. Konturen einer politischen Entscheidungstheorie. Opladen 1980.
- Bender, P.: Das Ende des ideologischen Zeitalters. Berlin 1981.
- Berg, W.: Verbände in der parlamentarischen Demokratie. in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft. Berlin Jhg. 11/1978, Heft 1, S.71-83.
- Berg, H.: Internationale Wirtschaftspolitik. Göttingen 1976.
- Bermbach, U.: Defizite marxistischer Politik-Theorie. Zur Notwendigkeit einer anthropologischen und institutions-theoretischen Fundierung materialistischer Staatstheorie. in: PVS 24.Jhg. 1983, Heft 1, S.15-30.

- Bernbach, U./Nuscheler, F.(Hrsg.): Sozialistischer Pluralismus. Hamburg 1973.
- Bernwitz, E.H. (Hrsg.): Wirtschaft und Politik verstehen. Reinbek 1978.
- Bernholz, P.: Grundlagen der Politischen Ökonomie. 3 Bde., Tübingen 1975.
- Bernholz, P.: On the Reasons of the Influence of Interest Groups on Political Decision Making. in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1974, S.43-63.
- Bernholz, P.: Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Frankfurt 1966.
- Besson, W.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe. München 1970.
- Bethkenhagen, J./Fink, G.: Perspektiven des Osthandels der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Köln 1978.
- Beutler, W.: Der Bundesverband der Deutschen Industrie. in: Der Weg zum industriellen Spitzenverband. Darmstadt 1956. S.310-357.
- Beyfuss, J.: Die Position der Bundesrepublik Deutschland im Welthandel.(Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Institut der Deutschen Wirtschaft) Köln 1981.
- v.Beyme, K.: Interessengruppen in der Demokratie. München 1980.
- v.Beyme, K.: Der Neo-Korporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik. in: Habermas, J.(Hrsg.): Stichworte zur geistigen Situation der Zeit. Bd.1: Nation und Republik. Frankfurt 1979. S.229-262.
- Biedenkopf, K.: Macht und Verantwortung der Verbände in der Demokratie. in: List-Gesellschaft (Hrsg.): List-Forum 1977/78, Heft 6, S.275-289.
- Blaich, F.: Staat und Verbände in Deutschland zwischen 1871 und 1945. Wiesbaden 1979.
- Blanke, B./Jürgens, U./Kastendiek, H.: Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft. 2 Bde. Frankfurt/New York 1975.
- Bley, H./Tetzlaff, R.(Hrsg.): Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik. Reinbek 1978.
- Blümle, E.-B.: Analyse der finanziellen Sphäre von Wirtschaftsverbänden. in: Die Unternehmung. Bern 1975. Heft 3, S.187-196.
- Blümle, E.-B.: Zur Messung der Leistung von Wirtschaftsverbänden. in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung. Köln Opladen 1975, Heft 8, S.473-488.
- Blümle, E.-B.: Zur Zielproblematik der Wirtschaftsverbände. Versuch einer Systematik. in: Jahrbuch der Sozialwissenschaften und Bibliographie der Sozialwissenschaften. Göttingen Bd.16. 1965, S.337-360.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Deutsche Unternehmen und Entwicklungsländer. Ein Handbuch für Lieferungen, Leistungen, Investitionen. Bonn 1980.
- Böckels, L./Scharf, B./Widmaier, H.P.: Machtverteilung im Sozialstaat. Untersuchungen zur These: Öffentliche Armut bei privatem Reichtum. München 1976.
- Böckenförde, E.W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964.
- Böckenförde, E.W.: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. in: Der STAAT 1976, S.457-483.
- Bottomore, T.: Politische Soziologie. Stuttgart u.a., 1979.
- Bracher, K.D.: Geschichte und Gewalt. Berlin 1981.
- Bracher, K.D.: Staatsbegriff und Demokratie in Deutschland. in: PVS 9.Jhg.1968, S.2-27.
- Bracher, K.D.: Zur politischen Dimension der Wirtschaft.(Schriftenreihe des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg) 12/1979.
- Brandt, G.: Rüstung und Wirtschaft. Berlin 1966.
- Brandt, W.(Hrsg.): Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm. Der Zweite Bericht der Nord-Süd-Kommission. Reinbek 1983.
- Braun, G.: Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine Analyse der Markt-, Regional- und Agrarstrukturproblematik. Freiburg i.Br. 1971, Diss.

- Braunmühl/Funken/Cogoy/Hirsch: Probleme einer materialistischen Staatstheorie. Frankfurt 1973.
- Braunthal, G.: The Federation of German Industries in Politics. Ithaca (New York) 1965.
- Braunthal, G.: Wirtschaft und Politik. Der Bundesverband der Deutschen Industrie. in: PVS 4.Jhg. 1963, S.369-385.
- Brauswetter, R.H.: Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip in der ersten Regierung Brandt 1969-1972. Bonn 1976.
- Braybrooke, D./Lindblom, Ch.E.: Types of Decision-Making. in: Rosenau, J.N.(ed.): International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory. New York 1969, S.207-216.
- v.Bredow, W./Brocke, R.H.: Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1981.
- Breidenstein, G.: Internationale Konzerne. Reinbek 1977.
- Breitling, R.: Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung. in: PVS 1960, S.47-73.
- Büschges, G.(Hrsg.): Organisation und Herrschaft. Klassische und moderne Studientexte zur sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie. Reinbek 1976.
- Burghardt, A.: Zur Morphologie moderner Wirtschaftsverbände. in: Boermann, J.(Hrsg.): Soziale Verantwortung. Berlin 1968, S.231-241.
- Busch, K.: Die Multinationalen Konzerne. Frankfurt 1974.
- Buse, M.J.: Einführung in die Politische Verwaltung. Stuttgart u.a. 1975.
- Calamarcos, A.-D.: Internationale Beziehungen. Theorien-Kritik-Perspektiven. Stuttgart u.a. 1974.
- Cap, P.: Analysen und Modelle auswärtiger Politik. Die wissenschaftsgeschichtliche Entwicklung vergleichender Studien auf dem Gebiet der Außenpolitik in der USA. München 1983.
- Catudal, H.M.: Kennedy in der Mauer-Krise. Eine Fallstudie zur Entscheidungsfindung in den USA. Berlin 1981.
- Coleman, J.S.: Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen 1979.
- Craig, G.: Deutsche Geschichte 1866-1945. München 1983.
- Czempiel, E.-O.: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen. Stuttgart u.a., 1979.
- Czempiel, E.-O.(Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Stuttgart u.a. 1982.
- Czempiel, E.-O.: Internationale Politik. Ein Konfliktmodell. Paderborn u.a. 1981.
- Czempiel, E.-O.(Hrsg.): Die Lehre von den Internationalen Beziehungen. Darmstadt 1969.
- Dams, T.: Weltwirtschaft im Umbruch. Freiburg/Würzburg 1978.
- Deppe, F. (Hrsg.): Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration. Hamburg 1975.
- Deutsch, K.W.: Staat, Regierung, Politik. Freiburg 1976.
- Deutsch, K.W./Edinger, L.J.: Germany rejoins the Powers. Mass Opinion, Interest Groups and Elite in Contemporary German Foreign Policy. Stanford 1959.
- Deutsch, K.W.: The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control. New York 1966.
- Deutsche Bundesbank: Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft. Frankfurt 1978.
- Diskurs: Bundesrepublik und Neue Weltwirtschaftsordnung. (Bremer Beiträge zu Wissenschaft und Gesellschaft). Bremen 1980.
- Dobb, M.: Organisierter Kapitalismus. Frankfurt 1973'.
- Dobb, M.: Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith. Frankfurt 1977.
- Dormann, M.: Faktoren der außenpolitischen Entscheidung. in: PVS 1971, S.14-28.
- Easton, D.: A Framework for Political Analysis. New York 1965.
- Easton, D.: The Political System. New York 1964.
- Easton, D.(ed.): Varieties of Political Theory. Englewood Cliffs/New York 1966.

- Easton, D.: A Systems Analysis of Political Life. New York 1975.
- Ebbighausen, R.(Hrsg.): Monopol und Staat. Zur Marx-Rezeption in der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Frankfurt 1974.
- Ebbighausen, R.: Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung. Opladen 1981.
- Ebbighausen, R.(Hrsg.): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation. Frankfurt 1976.
- Eglau, H.O.: Die Erste Garnitur. Die Mächtigen der deutschen Wirtschaft. Düsseldorf Wien 1980.
- Eisenmann, P.: Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1982.
- Engelmann, E.: Zweck und Aufgabe der Wirtschaftsverbände in der BRD. Stuttgart 1966, Diss.
- Eppler, E.: Wenig Zeit für die Dritte Welt. Stuttgart u.a. 1981.
- Erdmann, G.: Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit. Neuwied Berlin 1966.
- Erdmann, M.: Die verfassungspolitische Funktion der Wirtschaftsverbände in Deutschland 1815-1871. Berlin 1968.
- Eßer, U.: Lateinamerika. Industrialisierungsstrategien und Entwicklung. Frankfurt 1979.
- Esser, J./Fach, W.: Internationale Konkurrenz und selektiver Korporatismus. Manuskript. 1979.
- Esser, J.: Einführung in die materialistische Staatsanalyse. Frankfurt 1975.
- Esser, J./Fach, W./Wäth, W.: Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge. Frankfurt 1983.
- Fach, W./Degen, U.(Hrsg.): Politische Legitimität. Frankfurt/New York 1978.
- Fack, F.-U.: Entwicklungstendenzen des industriellen Lobbyismus in der Bundesrepublik. in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft. Festgabe für Gert v.Eynern. Berlin 1967.
- Fetscher, I.: Großbritannien. Gesellschaft-Politik-Wirtschaft. Königstein/Is. 1978.
- Fischer, W.: Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat. Berlin 1964.
- Fjodorow, V.: Nationale Ökonomien in der westlichen Weltwirtschaft. in: APUZ B 4/1982. S.3-13.
- Flora, P./Alber, J./Kohl, J.: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. in: PVS 4/1977, S.707-772.
- Fraenkel, E.: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart u.a. 1979⁷.
- Fraenkel, E.: Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- Frank, J.: Kritische Ökonomie. Hamburg 1976.
- Frankel, J.: Nationales Interesse. München 1971.
- Frankel, J.: Die außenpolitische Entscheidung. Köln 1965.
- Franzmeyer, F.: Wirtschaftliche Dominanz als Integrationsproblem. Zur Position der BRD in der EG. in: Europa-Archiv 24/1981, S.737 ff.
- Frerichs, J./Kraiker, G.: Konstitutionsbedingungen des bürgerlichen Staates und der sozialen Revolution bei Marx und Engels. Frankfurt 1975.
- Fröbel, F./Heinrichs, J./Kreye, O.: Die neue internationale Arbeitsteilung. Reinbek 1977.
- Fröbel, F./Heinrichs, J./Kreye, O.: Krisen in der kapitalistischen Weltökonomie. Reinbek 1981.
- Fürstenberg, F.: Die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Ein soziologischer Überblick. Opladen 1976¹.
- Gahlen, B./Harden, H.-D./Rahmeyer, F./Schmid, A.: Volkswirtschaftslehre. Tübingen 1981¹².
- Gaiser, E.: Der Einfluß der Verbände auf die Wirtschaftspolitik. dargestellt am Beispiel der bauwirtschaftlichen Verbände. Bochum 1972. Diss.
- Gantzel, K.J.(Hrsg.): Herrschaft und Befreiung in der Weltgesellschaft. Frankfurt/New York 1975.
- General Agreement on Tariffs and Trade: The Tokio Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva 1979
- General Agreement on Tariffs and Trade: The Tokio Round of Multilateral Trade Negotiations II - Supplement Report. Geneva 1980.
- Gebhardt, J.: Politische Demokratie und soziale Gewaltenteilung in Schweden. in: CIVITAS - Jahrbuch für Sozialwissenschaften. Fünftehnter Band. Hrsgg. von der Görres-Gesellschaft. Mainz 1977. S.51-91.

- Gerhards, M.: Industriebeziehungen der westlichen Banken. Frankfurt 1982. Diss.
- Glastetter, W.: Außenwirtschaftspolitik. in: Glastetter, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Volkswirtschaft. Wiesbaden 1978.
- Görlitz, W.: Politikwissenschaftliche Theorien. Stuttgart u.a. 1980.
- Görlitz, W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. München 1972.
- Granados, G./Gurgsdies, E.: Lern- und Arbeitsbuch Ökonomie. Eine Einführung in die Probleme der westdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Bonn 1980.
- Griffith, W.E.: Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1981.
- Grosser, D.: Bedeutet wirtschaftliche Macht stets politische Macht? Nur Fallstudien können die Zusammenhänge aufhellen. in: Der Bürger im Staat. Heft 4/1973.
- Grottian/Murswieck (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974.
- Grube, F./Richter, G.: Der SPD-Staat. München 1977.
- Gudrich, H./Fett, S.: Die pluralistische Gesellschaftstheorie. Grundpositionen und Kritik. Stuttgart u.a. 1974.
- Habermas, J.: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde. Frankfurt 1981.
- Habermas, J.: Zur Logik der Sozialwissenschaften. Frankfurt 1982.
- Habermas, J.: Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'. Frankfurt 1981¹¹.
- Habermas, J.: Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt 1983.
- Habermas, J.: Erkenntnis und Interesse. Frankfurt 1968.
- Habermas, J.: Theorie und Praxis. Frankfurt 1978.
- Habermas, J.: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Frankfurt 1976.
- Habermas, J.: Kultur und Kritik. Verstreute Aufsätze. Frankfurt 1973.
- Habermas, J.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt 1973.
- Habermas, J. (Hrsg.): Stichworte zur 'Geistigen Situation der Zeit'. 2 Bde. Frankfurt 1979.
- Habermas, J./Luhmann, N.: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - Was leistet die Systemforschung? Frankfurt 1971.
- Häußermann, H.: Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung. Frankfurt/New York 1977.
- Haferkamp, H.: Soziologie als Handlungstheorie. Opladen 1976¹.
- Haftendorn, H.: Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen. Hamburg 1975.
- Haftendorn, H./Karl, W.-D./Krause, J./Wilker, L. (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn. Köln 1978.
- Hallgarten, G.W.F./Radkau, J.: Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis in die Gegenwart. Hamburg 1981.
- Hankel, W.: Weltwirtschaft. Düsseldorf Wien 1977.
- Hanrieder, W.: West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response. Stanford/California. 1967.
- Hanrieder, W.: Die stabile Krise. Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949-1969. Düsseldorf 1971.
- Hanrieder, W.: Fragmente der Macht. Die Außenpolitik der Bundesrepublik. München 1981.
- Hanrieder, W./Rühle, H. (Hrsg.): Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik. (1949-1979). Stuttgart 1981.
- Harbrecht, W.: Die Europäische Gemeinschaft. Stuttgart/New York 1978.
- Hardach, F.W.: Willensbildung in Wirtschaftsverbänden. in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. Opladen 19.Jhg. 1967, Heft 1, S.17-31.
- Hardach, F.W.: Neues Schrifttum über Wirtschaftsverbände. in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. Opladen 19.Jhg. 1967, Heft 1, S.42-47.
- Hartmann, J. (Hrsg.): Vergleichende Politische Systemforschung. Konzepte und Analysen. Köln Wien 1980.
- Heinze, R.G.: Verbandepolitik und "Neokorporatismus". Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen 1981.
- Hellmann, M.F./Stöckl, I.: Die Organisation und Koordination der Industrien durch den europäischen Unternehmerverband UNICE und seine Einflußnahme auf europäische Politik. in: WSI-Mitteilungen 7/1981, 34.Jhg. Köln 1981. S.447-454.

- Hellmann, M.F.: Die Organisation und Koordination unternehmerischer Interessen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der 'Union der Industrien in der Europäischen Gemeinschaft' UNICE. Diplomarbeit Berlin 1981.
- Henning, F.W.: Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1970. Paderborn 1974.
- Hennis, W.: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. in: PVS 2/1961.
- Hensel, R.: Der Einfluß der wirtschaftspolitischen Verbände auf die parlamentarische Arbeit. Göttingen 1973. Diss.
- Hereth, M.(Hrsg.): Grundprobleme der Politischen Ökonomie. München 1977.
- Herz, J.H.: Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter. Hamburg 1974.
- Herz, J.H.: Weltbild und Bewußtwerdung - vernachlässigte Faktoren beim Studium der Internationalen Beziehungen. in: APUZ B 11/80, S.3-17.
- Hesse, J.J.: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Opladen 1982. PVS-Sonderheft 13/1982.
- Hickel, R.(Hrsg.): Rudolf Goldscheid/Josef Schumpeter: Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen. Frankfurt 1976.
- Hildebrand, K.: Deutsche Außenpolitik 1933-1945. Stuttgart u.a. 1980.
- Himmelreich, F.H.: Kriterien der Verbandspolitik. Dienstleistung, Politisierung und Konzentration der Kräfte. in: Junge Wirtschaft. 22.Jhg. 1974, Nr.2, S.9-12.
- Hirsch, J.: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Frankfurt 1974.
- Hirsch, J.: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Frankfurt 1973¹.
- Hirsch, J.: Der Sicherheitsstaat. Frankfurt 1980.
- Hobsbawm, E.J.: Die Blütezeit des Kapitals. München 1977.
- Hofmann, W.: Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft. Reinbek 1977¹⁰.
- Hondrich, K.O.: Theorie der Herrschaft. Frankfurt 1973.
- Honnacker, H./Grimm, G.: Die Geschäftsordnung der Bundesregierung. Kommentar. München 1969.
- Hütter, J.: Einführung in die internationale Politik. Stuttgart u.a. 1974.
- Huffschnid, J.: Die Politik des Kapitals. Frankfurt 1969.
- Huffschnid, J.(Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat. Köln 1981.
- Huffschnid, J.(Hrsg.): Für den Frieden produzieren. Alternativen zur Kriegsproduktion. Köln 1981.
- Huffschnid, J./Schul: Handbuch zur Wirtschaftskrise 1973-1976 in der BRD. Köln 1976.
- Hummel: Die Politik der Unternehmerverbände. in: Liberal 1967. 9.Jhg. Heft 3, S.194-203.
- Huppert, W.: Industrieverbände. Berlin 1973.
- Huster/Kraiker/Scherer/Schlotmann/Weltekq: Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949. Frankfurt 1980.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Auf dem Weg in den Gewerkestaatsstaat? Köln 1974¹.
- Institut für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED (Hrsg.): Der Imperialismus der BRD. Berlin 1972¹.
- Informationszentrum Dritte Welt (Hrsg.): Entwicklungspolitik - Hilfe oder Ausbeutung? Die entwicklungspolitische Praxis der BRD und ihre wirtschaftlichen Hintergründe. Freiburg 1978.
- Jakobsen, H.-D.: Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West und Ost. Strukturen, Formen, Interessen, Auswirkungen. Reinbek 1975.
- Jakobsen, H.-D.: Internationale Verflechtung, wirtschaftliche Macht und das Management von Interdependenz. in: APUZ B 4/1982, S.14-22.
- Jasper, G.(Hrsg.): Von Weimar zu Hitler 1930 bis 1933. Köln Berlin 1968.
- Kaiser, H.-R.: Staat und gesellschaftliche Integration. Zur Analyse und Kritik des Staatsbegriffes bei J.Habermas und C.Offe. Marburg 1977.

- Kaiser, K.: Transnationale Politik. in: PVS-Sonderheft 1/1969, S.80-109.
- Kaltefleiter, W.: Wirtschaft und Politik in Deutschland. Köln 1966.
- Kavanagh, D./Rose, R.(eds.): New Trends in British Politics. London 1977.
- Kehr, E.: Der Primat der Innenpolitik. Berlin 1965.
- Kern, M. Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden. Köln 1972. Diss.
- Kindermann, G.-K.(Hrsg.): Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München Zürich 1977.
- Kirchheimer, O.: Funktionen des Staates und der Verfassung. Frankfurt 1972.
- Kiss, G.: Einführung in die soziologischen Theorien. 2 Bde. Opladen 1977¹.
- Kley, G.: Das Mosaik: Unternehmer im Spiegel der Zeit. Stuttgart 1973.
- Knapp, M./Link, W./Schröder, H.-J./Schwabe, K.: Die USA und Deutschland 1918-1975. Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft. München 1978.
- Kneten, G.: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Eine politikwissenschaftliche Studie über die Einflußnahme von Interessengruppen auf das Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom Dezember 1963 und auf die Novelle zum Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom März 1968. Göttingen 1971. Diss.
- Knieper, R.: Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat. Frankfurt 1976.
- Kohlas, J. u.a.: Planung bei Wirtschaftsverbänden. in: Die Unternehmung, Bern 1977. Heft 1, S.47-58.
- Kramm, L.: Politische Ökonomie. Eine kritische Darstellung. München 1979.
- Kreile, M.: Osthandel und Ostpolitik. Baden-Baden 1978.
- Kreye, O.: Multinationale Konzerne. Entwicklungstendenzen im kapitalistischen System. München 1974.
- Krieger, W.: Unternehmensstrategien in politischen Spannungsgebieten. Das Anpassungsverhalten ausländischer Unternehmungen bei Investitionen in Krisengebieten. Berlin 1976.
- Krippendorff, E.(Hrsg.): Internationale Beziehungen. Köln 1973.
- Krippendorff, E.: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben. in: PVS 4.Jhg., Heft 3, 1963, S.243 266.
- v.Krosigh, F.: Multinationale Unternehmen und die Krise in Europa. Eine Untersuchung zum ökonomischen Strukturwandel und seinen politischen Folgen im Rahmen des europäischen Regionalismus. Königstein/Ts. 1978.
- v.Krosigk, F.: Die Bedeutung der multinationalen Unternehmen. in: Schwarz, H.P.: Handbuch der deutschen Außenpolitik. München Zürich 1976².
- Kühnl, R.(Hrsg.): Der bürgerliche Staat der Gegenwart. 2 Bde. Reinbek 1972.
- Kursbuch 69: Unsere Wirtschaft. Berlin 1982.
- Kursbuch 70: Macht. Berlin 1982.
- Lau, D./Fried, K.: Die Herrschaft der Bürokratie. München 1980.
- Lenk, K. Politische Soziologie. Stuttgart u.a. 1982.
- Lenk, K.: Staatsgewalt und Gesellschaftstheorie. München o.J.
- Lenski, G.: Macht und Privileg. Eine Theorie der sozialen Schichtung. Frankfurt 1977.
- Leptin, G.: Deutsche Wirtschaft nach 1945. Ein Ost-West-Vergleich. Opladen 1980.
- Leuenberger, T.: Bürokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft. Stuttgart 1975.
- Levinson, Ch.: Wirtschaftskrise und multinationale Konzerne. Die Hintergründe der Energiepanik. Reinbek 1974.
- Liefmann-Keil, E.: Zur Aktivität der Industrieverbände. in: Ökonomische Theorie der Politik. hrsgg. v. W.W. Pommerehne und B.S.Frey. Berlin Heidelberg New York 1979.
- Lindblom, Ch.E.: Jenseits von Markt und Staat. Frankfurt Berlin Wien 1983.
- Link, W.: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert. Stuttgart u.a. 1980.
- Link, W.: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945-1975. Eine Studie über transnationale Beziehungen. Düsseldorf 1978.

- Link, W.: Die Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und den USA. in: Knapp, M. u.a.: Die USA und Deutschland 1918-1975. München 1978.
- Lowi, T.: Ein neuer Bezugsrahmen für die Analyse von Machtstrukturen. in: Narr/Offe: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln 1975.
- Luhmann, N.: Soziologische Aufklärung. Opladen 1971¹.
- Luhmann, N.: Macht. Stuttgart 1975.
- Luhmann, N.: Legitimation durch Verfahren. Frankfurt 1983.
- Maciejewski, F.(Hrsg.): Theorie-Diskussion-Supplement. Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion. 2 Bde. Frankfurt 1973.
- Mandel, E.: Der Spätkapitalismus. Frankfurt 1974¹.
- Mansbach, R.W. et al.: The Web of World Politics. Non State Actors in the Global System. Englewood Cliffs 1976.
- Massing, O.: Politische Soziologie. Frankfurt 1974.
- Matthiesen, U.: Das Dickicht der Lebenswelt und die Theorie des kommunikativen Handelns. München 1983.
- Matzke, O.: Entwicklungspolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Verflechtung mit der Dritten Welt und die Öffnung der Märkte. in: APUZ B 17/1979. S.16-29.
- Matzke, O.: Die gemeinsame Agrarpolitik - Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis. in: APUZ B 5/1980. S. 15-31.
- May, B.: Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft. Bonn 1982.
- Mayer, K./Görgen, R.: Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien. in: APUZ B 38/1979, S. 31-38.
- Mayntz, R.: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg/Karlsruhe 1978.
- Mayntz, R./Scharpf, F.: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Mayrzedt, H.: Betrachtungen zur Außenwirtschaftspolitik. Veränderte Bedingungen der internationalen Handelsordnung - Notwendigkeit einer neuen Liberalisierungsinitiative. in: Außenwirtschaft. 38.Jhg. 1983, Heft 1, Diessenhofen, S.3 19.
- Meessen, K.M.(Hrsg.): Verbände und europäische Integration. Baden-Baden 1980.
- Meschkat, K./Negt, O.: Gesellschaftsstrukturen. Frankfurt 1973.
- Meyers, R.: Die Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick. Königstein/Ts. 1981.
- Milbrath, L.: Interest Groups and Foreign Policy. in: Rosenau, J.N.(ed.): Domestic Sources of Foreign Policy. New York/London 1967.
- Miliband, R.: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Frankfurt 1972.
- Möller, H.: Das Ende einer Weltwährungsordnung? München 1972.
- Morgenthau, H.J.: Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. New York 1967⁴.
- Naphtali, F.: Wirtschaftsdemokratie. Köln Frankfurt 1977⁴.
- Narjes, K.-H.: Zur europäischen Dimension der deutschen Außenwirtschaft. Rede vor dem Kuratorium und dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. in Bonn 1981. Manuskript.
- Narr, W.-D.: Politik und Ökonomie - Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems. in: PVS-Sonderheft 6/1975.
- Narr, W.-D.: Theoriebegriffe und Systemtheorie. Einführung in die moderne politische Theorie. Stuttgart u.a., 1969.
- Narr, W.-D./ Naschold, F.: Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie Teil III. Stuttgart u.a. 1973⁷.
- Naschold, F.: Systemsteuerung. Einführung in die moderne politische Theorie Teil II. Stuttgart u.a. 1972¹.
- Neumann, F.L.: Wirtschaft, Staat, Demokratie. Frankfurt 1978.

- Neunreither, K.-H.: Wirtschaftsverbände im Prozeß der europäischen Integration. in: Friedrich, C.J.(Hrsg.): Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung. Köln Opladen 1968, S.358-445.
- Noack, P.: Ist die Demokratie noch regierbar? München o.J.
- Nolte, H.-H.: Gruppeninteressen und Außenpolitik. Frankfurt Zürich 1979.
- Nuscheler, F./Steffani W.(Hrsg.): Pluralismus. München 1976³.
- Oberreuther, H.(Hrsg.): Pluralismus. Grundlegung und Diskussion. München 1979.
- Offe, C.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt 1980⁵.
- Offe, C.: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie. Frankfurt 1975.
- Offe, C.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. in: Kress/Senghaas(Hrsg.): Politikwissenschaft. Frankfurt 1969.
- Olson, M.: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968.
- Opitz, R.(Hrsg.): Europastrategien des deutschen Kapitals 1900-1945. Köln 1977.
- Ott, E.: Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland. in: APUZ B 4/1980. S. 19-37.
- Panitch, L.: Trade Unions and the Capitalist State. in: New Left Review Nr.125. London Jan/Feb. 1981.
- Parsons, T.: Gesellschaften. Evolutionäre und komparative Perspektiven. Frankfurt 1975.
- Parsons, T./Smelser, N.J.: Economy and Society. London 1969².
- Patzelt, W.J.: Ein topisches Modell zur Analyse internationaler Politik. in: PVS 24.Jhg. März 1983, Heft 1, S. 60-79.
- Pearson, L. u.a.: Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Wien u.a. 1969.
- Pfetsch, F.R.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980. München 1981.
- Pfetsch, F.R.: Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1981.
- Philipp, P.A.: Die Offenlegung des Einflusses von Interessenverbänden auf die Staatswillensbildung in der BRD. Vier Fallstudien zum Wettbewerbsrecht. Bonn 1974. Diss.
- Piel, D.: Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände. in: Schwarz, H.P.(Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München Zürich 1976¹.
- Polanyi, K.: Ökonomie und Gesellschaft. Frankfurt 1979.
- Preuß, U.K.: Legalität und Pluralismus. Frankfurt 1973.
- Prior, H.: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Stuttgart 1968. Diss.
- Pritzkolet, K.: Wem gehört Deutschland? München Wien Basel 1957.
- Pütz, K.H.: Die Außenpolitik der USA. Ein Einführung. Hamburg 1974.
- PVS-Sonderheft 1/1969: Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik. Opladen 1969.
- v.Ranke, L.: Politisches Gespräch. Werke 49/50. Berlin 1887.
- Rausch, H.: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. München 1975⁴.
- Richter, F.: Handelspolitische Aspekte einer Außenwirtschaftspolitik für die Industrie. Studie im Auftrag des BDI. Köln 1981.
- Rode, R.: Amerikanische Handelspolitik gegenüber Westeuropa. Von der Handelsreform zur Tokio-Runde. Frankfurt/New York 1980.
- Röhrich, W.: Politische Soziologie. Stuttgart u.a. 1977.
- Rohe, K.: Politik, Begriffe und Wirklichkeiten. Stuttgart u.a. 1978.
- Ronge, V./Ronge, P.: Bankpolitik im Spätkapitalismus. Politische Selbstverwaltung des Kapitals. Frankfurt 1979.
- Rosenau, J.N.(ed.): Linkage Politics. New York 1969.
- Rosenau, J.N.(ed.): International Politics and Foreign Policy. New York 1969.

- Rosenstiel, L./Molt, W./Rüttinger, B.: Organisationspsychologie. Stuttgart u.a. 1977¹.
- Roth, R.: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Eine Analyse von Struktur und Systemfunktion des außenpolitischen Entscheidungsprozesses am Beispiel der sozialliberalen Koalition 1969 bis 1973. Meisenheim am Glan 1976.
- Roth, R.: Parteiensystem und Außenpolitik. Zur Bedeutung des Parteiensystems für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der BRD. Meisenheim am Glan 1973.
- Roth, W.(Hrsg.): Investitionslenkung. Hamburg 1976.
- Rothacker, A.: Der Trilateralismus als internationales Politikmanagement. in: APUZ B 6/1981. S.25-30.
- Rummel, R.: Die Zukunft der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). in: APUZ B 38/1978. S.21-35.
- Rupp, H.K.: Politische Geschichte der BRD. Stuttgart u.a. 1978.
- Saage, R.: Rückkehr zum starken Staat. Frankfurt 1983.
- Saß, P.: Das Großkapital und der Monopolprofit. Industrielle Unternehmensgröße und Profitrate in der BRD. Hamburg 1978.
- Schachtschabel, H.G.: Lexikon der Wirtschaftspolitik. München 1979.
- Schäfers, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland. Ein Studienbuch zu ihrer Soziologie und Sozialgeschichte. Stuttgart 1979¹.
- Scharpf, F.W.: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam 1975.
- Scheid, R.: Unternehmen, Verbände und Wirtschaftspolitik. in: Rationalisierung. München Vol. 28, 1977, Heft 3, S.55-56, S.65-66. Heft 5, S.109-110, S.115-116.
- Scheringer, H.: Theorie der Willensbildung in Unternehmensverbänden. Zusammenstellung der wesentlichen ökonomischen Einflußgrößen und der strukturellen Bedingungen sowie deren Einarbeitung in ein System von Modellen. Berlin 1978.
- Schieder, W.(Hrsg.): Außenwirtschaft und Außenpolitik im 'Dritten Reich'. in: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft. 2.Jhg. 1976, Heft 1. Göttingen 1976.
- Schlangen, W.(Hrsg.): Politische Grundbegriffe. Stuttgart u.a. 1977.
- Schlesinger, H.: Theorie der Willensbildung in Unternehmensverbänden. Berlin 1978.
- Schluchter, W.: Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber. Frankfurt 1980.
- Schluchter, W.(Hrsg.): Verhalten, Handeln und System. Talcott Parsons' Beitrag zur Entwicklung der Sozialwissenschaft. Frankfurt 1980.
- Schmiederer, U.: Die Außenpolitik der Sowjetunion. Stuttgart u.a. 1980.
- Schmid, G.: Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970. Köln 1979.
- Schmidt, W.: Gesellschaftliche Machtbildung durch Verbände. in: Der Staat, 1978, Heft 2, S.244-271.
- Schmid, G./Treiber, H.: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München 1975.
- Schmitt, M.: Industrielle Ost-West-Kooperation. Probleme und Perspektiven. Ein Schlüssel für die Intensivierung ost-westlicher Wirtschaftsbeziehungen. Stuttgart 1974.
- Schneider, H./Uffelmann, U.(Hrsg.): Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein Reader für den historisch-politischen Unterricht. Paderborn 1976.
- Schoeller, W.: Weltmarkt und Reproduktion des Kapitals. Frankfurt Köln 1976.
- Schomerus, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung. Heidelberg 1959. Diss.
- Schoppe, S.: Staat und Wirtschaft. Hamburg 1978. (Forschungsberichte des Instituts für Außenhandel und Überseewirtschaft Nr.15.).
- Schreiber, R.: Die Verbände der Wirtschaft. Ein ausgewogenes Verhältnis zum Staat dient der Allgemeinheit. in: VDI-Nachrichten Jhg. 20. Düsseldorf 1966.
- Schreiber, P.W.: IG-Farben. Die unschuldigen Kriegs-Planer. Stuttgart 1978.
- Schröder, H.: Vorschläge zur Transparenz des Verbandseinflusses auf die Gesetzgebung. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Vol. 8. Wiesbaden 1977. Heft 4, S.491-506.

- Schütz, A./Luckmann, T.: Strukturen der Lebenswelt. Bd.1. Frankfurt 1979.
- Schultz, S./Schumacher, D./Wilkins, H.: Wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Baden-Baden 1980.
- Schumacher, K.: Der Kampf um den Staatsgedanken in der deutschen Sozialdemokratie. Stuttgart u.a., 1973.
- Schumpeter, J.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München 1950.
- Schwaiger, K./Kirchner, E.: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Baden-Baden 1981.
- Schwartzberg, R.G.: Politik als Showgeschäft. Moderne Strategien im Kampf um die Macht. Düsseldorf Wien 1980.
- Schwarz, H.P.: Vom Reich zur Bundesrepublik. Stuttgart 1980².
- Schwarz, H.P.(Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München Zürich 1976².
- Schwarz, H.P.: Die außenpolitische Grundlage des westdeutschen Staates. in: Löwenthal, R./Schwarz, H.P.(Hrsg.): Die zweite Republik. Stuttgart 1974. S.27-63.
- Seitz, K.: Die internationale Rohstoffpolitik. in: APUZ B 17/1979. S.3-15.
- Senghaas, D.: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen. Frankfurt 1982.
- Senghaas, D.: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Frankfurt 1977.
- Senghaas, D.(Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. Frankfurt 1974.
- Shonfield, A.: Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und den USA. Köln Berlin 1968.
- Sidjanski, D.(ed.): Political Decision-Making Process. Studies in National, Comparative and International Politics. Amsterdam 1973.
- Simon, W.: Der Polyp. Die Macht der deutschen Unternehmerverbände. Berlin 1979.
- Sklar, H.(ed.): Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management. Boston 1980.
- Snyder, R./Bruck, H.W./Sapin, B.: Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Princeton 1954.
- Snyder, R./Bruck, H.W./Sapin, B.: Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics. New York 1962.
- Sonthheimer, K.: Das politische System Großbritanniens. München 1972.
- Speier, H./Davison, W.P.(eds.): West German Leadership and Foreign Policy. Evanston Illinois 1957.
- Sperber, M.: Individuum und Gemeinschaft. Versuch einer sozialen Charakterologie. Frankfurt Berlin 1981.
- Starnberger Studien 4: Strukturveränderungen in der kapitalistischen Weltwirtschaft. Frankfurt 1980.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.
- Steffani, W.: Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis. Opladen 1980.
- Steffen, J.: Krisenmanagement oder Politik? Reinbek 1974.
- Steinberg, R.: Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. in: PVS 1973. S.27-65.
- Steinweg, R.(Hrsg.): Hilfe+Handel=Frieden? Die Bundesrepublik in der Dritten Welt. Frankfurt 1982.
- Stockhausen, J.: Nichtstaatliche Entwicklungsträger auf dem Vormarsch? in: APUZ B 23/1983. S. 33-38.
- Stitzel, M.: Unternehmerverhalten und Gesellschaftspolitik. Stuttgart u.a. 1977.
- Süllow, B.: Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Zur institutionellen Verbandsbeteiligung in öffentlichen Gremien. Frankfurt/New York 1982.
- Timmler, M.: Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der UNCTAD. in: APUZ B 37-38/1980, S. 17-36.
- Tjaden, K.H.: Soziales System und sozialer Wandel. Stuttgart 1972.
- Tudyka, K.P.(Hrsg.): Multinationale Konzerne und Gewerkschaftsstrategie. Hamburg 1974.

- Tudyka, K.P.: Marktplatz Europa. Zur politischen Ökonomie der EG. Köln 1975.
- Tudyka, K.P.: Gesellschaftliche Interessen und auswärtige Beziehungen. Das Röhrenembargo. in: Varain, H.J.(Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.
- Ufer, H.: Bedingungen und Formen zur weiteren Vervollkommenung des planmäßigen Zusammenwirkens der Organe der Außenwirtschaft und der Industrie. Dargestellt am Beispiel der Chemischen Industrie. Leuna-Merseburg 1973. Diss.
- Usher, D.: Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie. Frankfurt/New York 1983.
- Uthmann, K.J.: Der BDI. Düsseldorf 1974.
- Varain, H.J.(Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.
- Vobruba, G.: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt 1983.
- Völpel, D.: Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung. in: Schriften zum öffentlichen Recht. Band 198. Berlin 1972.
- v. Voss, R.: Arbeitgeberverbände und Europäische Integration. Zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen in Europa. in: Meessen, K.M.(Hrsg.): Verbände und europäische Integration. Baden-Baden 1980.
- v.Voss, R.: Kooperation und Konfrontation der sozialen Mächte. Zum politischen Verhalten der Wirtschaftsverbände in der Demokratie. in: APUZ B 11/1981, S.40-54.
- Wallace, W.: Foreign Policy and the Political Process. Sada 1971.
- Wallerstein, I.: The Modern World System. New York 1974.
- Wassmund, H.: Grundzüge der Weltpolitik. Daten und Tendenzen von 1945 bis zur Gegenwart. München 1982.
- Weber, M.: Gesammelte politische Schriften. Tübingen 1958².
- Weber, J.: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München 1976.
- Weber, J.(Hrsg.): Probleme der Internationalen Politik. (Konflikt und Integration IV). München 1979.
- Weidenfeld, W./ Wessels, W.(Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980. Bonn 1981.
- Weisert, H.: Die Ausübung von Auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen. Tübingen 1973. Diss.
- Werbik, H.: Handlungstheorien. Stuttgart u.a. 1978.
- Weisbrod, B.: Schwerindustrie in der Weimarer Republik. Interessenpolitik zwischen Stabilisierung und Krise. Wuppertal 1978.
- Westerhoff, H.-D.: Europäische Industriepolitik - eine Antwort auf weltwirtschaftliche Herausforderungen. in: APUZ B 7-8/1982, S.3-15.
- Widmaier, H.P.(Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt 1974.
- Wildavsky, A.: The Analysis of Issue-Contexts in the Study of Decision-Making. in: The Journal of Politics, Vol.24, November 1962, Heft 4, S.717-732.
- Willetts, P.(ed.): Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations. London 1982.
- Willke, H.: Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme. Stuttgart/New York 1982.
- Wirth, M.: Kapitalismustheorie in der DDR. Frankfurt 1973².
- Wolfers, A.: Ziele der Außenpolitik. in: Nerlich U.(Hrsg.): Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt. Gütersloh 1966.
- Woyke, W.(Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen 1980⁷.
- WSI (Hrsg.): Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat? Sonderheft der WSI-Mitteilungen. Köln 1976.
- Wurm, F.: Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland 1848-1948. Opladen 1969.
- Zeuner, B.: Verbandforschung und Pluralismustheorie. in: Leviathan 4.Jhg., Düsseldorf 1976.
- Zieburg, G. u.a.(Hrsg.): Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Berlin 1974.

Abkürzungsverzeichnis zum Literatur- und Quellenverzeichnis:

APUZ	Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung 'Das PARLAMENT'
Bd./Bde.	Band/Bände
DEG	Deutsche Entwicklungs-Gesellschaft
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
ed./eds.	editor/editors
Hrsg.	Herausgeber
HWWA	Hamburgisches Weltwirtschafts-Archiv
Jhg.	Jahrgang
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
o.O.	ohne Ortsangabe
o.J.	ohne Jahresangabe
PVS	Politische Vierteljahresschrift
S.	Seite
UNICE	Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft
WSI	Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Tabellarischer Lebenslauf

2.6.1955	geboren in Ottengrün, Kreis Hof, Land Bayern
18.6.1955	evangelisch-lutherische Taufe in Helmbrechts
5.9.1961	Schuleintritt bei der Volksschule in Wüstenselbitz
Sept.1965	Übertritt zum Gymnasium Münchberg
13.4.1969	Konfirmation in Helmbrechts
22.6.1974	Zeugnis der Reife am Gymnasium Münchberg
1.7.1974	Beginn des Wehrdienstes beim 3.PzArtBtl 125 in Bayreuth
1.10.1975	Studium an der Universität Bayreuth
31.8.1978	Erstes Staatsexamen für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen an der Universität Bayreuth
1.9.1978	Studium an der Universität Erlangen-Nürnberg mit den Fächern Politische Wissenschaft, Pädagogik und Soziologie
1.7.1981	Stipendiat der Hans-Böckler-Stiftung
1.4.1984	PR-Redakteur bei der Rosenthal AG
27.8.1984	Promotion an der Universität Erlangen-Nürnberg

